

Norsk sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen

Avhengigheten av NATO

Kai Schjølberg

Hovedoppgave i statsvitenskap Universitetet i Oslo Institutt for
statsvitenskap 1997

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Med slutten på den kalde krigen ble Norges sikkerhetspolitiske stilling vesentlig forbedret. For første gang siden 1949 var ikke motsetningsforholdet mellom øst og vest lenger dominerende for den sikkerhetspolitiske utviklingen i Norges nærområder. 40 år med relativt stabile og forutsigbare omgivelser ble isteden erstattet med ny usikkerhet om den framtidige utviklingen. Statsminister Gro Harlem Brundtlands redegjørelse til Stortinget den 16. november 1992, om norsk søknad om medlemskap i EF (heretter EU - Den Europeiske Union), kan illustrere den nye situasjonen som Norge måtte forholde seg til:

*"Landene i Europa står overfor en ny sikkerhetspolitisk situasjon som øker behovet for nærmere politisk samhold med våre europeiske allierte. Vi står ikke lenger overfor felles fiender, men overfor felles farer. Nasjonale, sosiale og etniske konflikter representerer nye trusler mot freden og vekker til minne mørke kapitler i Europas historie."*¹

Som sitatet viser aktualiserte den nye sikkerhetspolitiske situasjonen konfliktdimensjoner, som i skyggen av den kalde krigen, hadde spilt en underordnet rolle i Europa etter den 2. verdenskrig. Sitatet kan også tolkes som at utviklingen medførte et økende behov for en aktiv deltakelse og innflytelse i samarbeidsprosesser tilpasset den rådende situasjonen i Europa.

Under den kalde krigen var Norges medlemskap i NATO og landets strategiske betydning for alliansen viktige forutsetninger for å oppnå slik innflytelse. Med avviklingen av den kalde krigens konfliktdimensjon forsvant det opprinnelige grunnlaget for NATO-samarbeidet. NATOs framtidige rolle som et sikkerhetspolitisk virkemiddel i arbeidet for fred og sikkerhet i Europa var dermed betinget av at organisasjonen maktet å tilpasse seg til de nye sikkerhetspolitiske omgivelsene. Som en konsekvens av de utfordringer som alliansen sto overfor, ble det på NATOs toppmøte i London den 6. juli 1990 besluttet å innlede arbeidet med et nytt strategisk konsept som siden skulle bli retningsgivende for NATO.

¹St meld nr 40 (1993-94), Vedlegg nr 1, s. 426

I innstillingen til Forsvarskommisjonen av 1990 ble det slått fast at NATO også i framtiden ville utgjøre bærebjelken for norsk sikkerhet.² Usikkerhet om rekkevidden av USAs framtidige engasjement både i NATO og i Europa, kombinert med usikkerhet vedrørende Norges tilknytning til sentrale organisasjoner som EU og VEU (Vestunionen), og deres rolle i NATOs konsultasjonsprosess, medførte en risiko for at Norges innflytelse i NATO i visse sammenhenger skulle kunne marginaliseres.³ NATOs rolle som bærebjelke for norsk sikkerhet etter den kalde krigen framsto dermed ikke som noen absolutt størrelse.

1.2 Problemstilling

Oppgavens problemstilling kan formuleres slik:

Hvordan har den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen påvirket Norges avhengighet av NATO?

Denne problemstillingen trenger en nærmere forklaring. Nedenfor vil jeg derfor gjøre rede for oppgavens tidsperspektiv, undersøkelsesenheten og de to variablene: *den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen* (årsaksvariablen) og *Norges avhengighet av NATO* (effektvariablen).

1. 2. 1 Oppgavens tidsperspektiv

Tidsperspektivet er perioden fra den kalde krigens slutt og frem til og med 1995. Når den kalde krigen sluttet kan ikke nøyaktig tidfestes. En presisering av tidspunktet er her uansett ikke viktig siden problemstillingen er relatert til effektene av en samlet prosess. NATOs toppmøte i London den 6. juli 1990, hvor det for første gang offisielt ble fastslått at Warsawa-pakten ikke lenger var å anse som en fiende, fremstår i denne sammenheng likevel som et naturlig utgangspunkt.⁴

²*NOU 1992: 12*, s. 98

³*ibid.* s. 94, Kommisjonen nevner ikke her Norge spesielt. Argumentets rekkevidde må likevel tolkes som relevant også for Norge.

⁴Hans Binnendijk: *The Emerging European Security Order*, s. 40

1. 2. 2 Undersøkelsesenheten

Formålet med oppgavens empiriske analyse er å klargjøre hvordan den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen hadde påvirket rekkevidden av, det for Norge grunnleggende element i sikkerhetspolitikken, medlemskapet i NATO. Norge som et sikkerhetssubjekt, d.v.s. hva sikkerhetspolitikken er ment å forsvare, er således oppgavens undersøkelsesenhet. Oppgavens forståelse av sikkerhetssubjektet Norge er entydig, d.v.s. at Norge som begrep er dekkende for hele nasjonen, med befolkning, administrasjonsapparat og territorium. Med utgangspunkt i de grunnleggende mål for norsk sikkerhetspolitikk som Stortingsmelding nr 16 (1992-93) - om hovedretningslinjer for forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98 la til grunn, kan vi i analytisk forstand differensiere mellom en *politisk* og en *territoriell* dimensjon av sikkerhetssubjektet:

- å forebygge krig og medvirke til stabilitet og fredelig utvikling
- å beskytte norsk handlefrihet overfor politisk og militært press,
- og ivareta norske rettigheter og interesser
- å forsvare norsk land-,sjø- og luftterritorium mot krenkelser
- og angrep.⁵

Den politiske dimensjonen refererer til staten Norge og dens handlefrihet, rettigheter og interesser. Den sikkerhetspolitiske rekkevidden av dimensjonen er underlagt den til enhver tid rådende kognitive sikkerhetsforståelsen og må sees i sammenheng med den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen. Rekkevidden av den territorielle dimensjonen, land-,sjø- og luftterritorium, er definert gjennom internasjonale traktater og er etter Grunnlovens § 1 *udelelig og uafhængelig*.⁶ Norge som et entydig territorielt begrep er likevel ikke uproblematisk. Ifølge forfatterne Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen, verken er eller kan Norge være et entydig territorielt begrep.⁷ I artikkelen *Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk* viser de eksempelvis til at viktige norske ressurser, som olje og gass-installasjonene i Nordsjøen, ble liggende

⁵St meld nr 16 (1992-93): s. 13

⁶Johs Andenæs: *Statsforfatningen i Norge*, Del 3, §§ 10 og 11

⁷Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen: "Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk", *Norges utenrikspolitikk*, s. 92

utenfor rekkevidden av det norske forsvaret. I lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen hevder forfatterne at disse ressursene fikk en relativt sett økende strategisk betydning, både for Norge som produsentland og som energikilde for flere sentrale europeiske stater.⁸

I relasjon til oppgavens problemstilling må det her skilles mellom hva som oppfattes som det prinsipielle sikkerhetssubjektet og den reelle implementeringen av tiltak for å sikre dette. I en slik kontekst har Norge i hele etterkrigstiden prioritert et territorielt invasjonforsvar av fastlandet. For forsvaret av Nord-Norge medførte kombinasjonen av faktorer som geografi og tilgjengelige ressurser at hovedtyngden av forsvarsinnsatsen ble lagt til indre Troms. Prioriteringen ekskluderte likevel ikke Finnmark fra sikkerhetssubjektet Norge. Tilsvarende ekskluderer heller ikke oppgavens anvendelse av Norge som et entydig sikkerhetssubjekt, den strategiske betydningen av de norske olje- og gass-ressursene.

1. 2. 3 Årsaksvariablen

Årsaksvariablen, *den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen*, operasjonaliseres som alle relevante utviklingstrekk som berørte sentrale norske sikkerhetspolitiske interesser. Bestemmende for besvarelsens omfang og hvilke utviklingstrekk som skal vektlegges i analysen av Norges avhengighet av NATO, blir da rekkevidden tillagt begrepet *norsk sikkerhetspolitikk*. Den endelige defineringen av norsk sikkerhetspolitikk vil bli gjennomført i neste kapittel. Som utgangspunkt for

⁸Forfatterne konstaterer at det både på politisk og militært hold syntes å ha vært liten forståelse for konsekvensen av denne utviklingen, og påpeker at det ikke var truffet substansielle tiltak for å beskytte installasjonene i en krigssituasjon. En gjennomgang av tre sentrale sikkerhetspolitiske dokumenter underbygger denne påstanden. I Forsvarskommisjonen av 1990 er problemstillingen knapt nok nevnt (s. 49-50 og i særuttalelser fra kommisjonsmedlemmene Johan Buttedahl og Stein Ørnhøi, s. 100-104). I St meld nr 16 (1992-93), argumenteres det kort for at forsvaret må ha en viss evne til å beskytte installasjonene, men det understrekes samtidig at de vanskelig vil kunne forsvares i tilfelle av en større konflikt (s. 53). I St prp nr 1 (1995-96) Kapittel 2 - Om sikkerhetspolitiske rammebetingelser for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, er eventuelle konsekvenser av Norges nye strategiske betydning som stor-leverandør av olje og gass ikke nevnt med ett ord.

begrepsavklaringen skal det her redegjøres for to sentrale aspekter. **1)** Oppgavens begrepsanvendelse i forhold til den sikkerhetsforståelse norske myndigheter har lagt til grunn for sine sikkerhetspolitiske disponeringer og **2)** begrepsanvendelsen i forhold til ulike perspektiver på hvilke føringer det internasjonale systemet legger på staters adferd overfor andre stater.⁹

1) Min ambisjon for begrepsanvendelsen er en størst mulig overenstemmelse mellom oppgavens og norske myndigheters anvendelse av begrepet slik det kom til uttrykk i sentrale sikkerhetspolitiske dokumenter. Det er her imidlertid to forhold det må tas hensyn til og som kan medføre at min ambisjon om en sammenfallende begrepsanvendelse ikke kan innfris.

For det første kan begrepsanvendelsen av praktiske årsaker ikke være for vidtgående. Mitt utgangspunkt er at den kun skal omfatte sentrale nasjonale sikkerhetspolitiske interesser. Det innebærer at andre konfliktdimensjoner som også kan tenkes å ha vært relevante i forhold til problemstillingen, eksempelvis olje og gass-eksportens betydning for Norges økonomiske handlefrihet, i liten grad vil bli analysert. Analysen vil heller ikke omfatte konfliktdimensjoner på et lavere nivå som miljøforurensning, ressursfordeling og internasjonal kriminalitet. Avgrensningen begrunnes først og fremst med at det empiriske omfanget ved en vid forståelse av sikkerhetsbegrepet vil bli så omfattende at det vil gå ut over oppgavens rammer. En større referanseramme vil også innebære en uoversiktlig konfliktstruktur og samtidig skape behov for et større begrepsskjema, noe som igjen vil gjøre det vanskelig å fokusere på problemstillingen.

For det andre må oppgavens begrepsanvendelse være entydig. Oppgavens tidsperspektiv, 1990-95, er sammenfallende med dyptgripende internasjonale politiske, økonomiske og sosiale omveltninger. Tilpasningsproblematikken relatert til nye sikkerhetspolitiske omgivelser er da også besvarelsens gjennomgangstema. For begrepsanvendelsen medfører tidsperspektivet at den som et minimum må være basert på en forståelse som har vært gjeldende for hele perioden. Samlet sett innebærer det at jeg i oppgavens analyse vil legge til grunn en relativt tradisjonell definisjon av begrepet *sikkerhetspolitikk*.

⁹Perspektiv, paradigme, skole o.s.v. kan alle forstås som betegnelse for en teori eller teoretisk retning. I denne besvarelsen vil betegnelsen *perspektiv* gjennomgående bli anvendt.

2) Innenfor studiet av internasjonal politikk (IP) eksisterer det ingen allment aksepterte teorier om hvordan det internasjonale systemet fungerer eller hvordan det best lar seg analysere.¹⁰ Årsaken til det er at IP gjennomgående er splittet med hensyn til hva som skal undersøkes (subject matter), hvilken teoretisk tilnærming (methodology) som skal legges til grunn, og i hvilken kontekst den kontinuerlige teoretiseringen skal relateres til de føringer som de tradisjonelle teoretiske retninger har lagt på IPs utvikling (epistemological structure).¹¹ Den kollektivt manglende evne til å forutsi slutten på den kalde krigen, som i særklasse var den viktigste internasjonale prosessen etter 1945, kan i så måte tolkes som betegnende for både IPs splittelse og de respektive teoretiske perspektivers begrensede forklaringskraft. Kombinasjonen av denne teoretiske ufullkommenhet og en ny usikkerhet om den framtidige utviklingen medførte at den teoretiske debatten om hvilke faktorer som var bestemmende for det internasjonale samfunnets utvikling ble ytterligere tilspisset etter den kalde krigens slutt.

På en slik bakgrunn kan følgelig norsk sikkerhetspolitikk etter 1990 heller ikke klart avgrenses til ett teoretisk perspektiv på hvordan det internasjonale systemet fungerer. Torbjørn L. Knutsen viser eksempelvis til at begge de teoretiske tradisjonene *idealisme* og *realisme* var del av den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske debatten etter den kalde krigen.¹² Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen påstår endog at kombinasjonen av idealistiske og realistiske føringer har medført at Norge etter den kalde krigen ikke har hatt noen klar sikkerhetspolitikk.¹³

Som perspektiv på hvilke føringer det internasjonale systemet legger på staters adferd overfor andre stater har jeg valgt å ta utgangspunkt i ett *struktur-realistisk* perspektiv. Som det vil bli nærmere beskrevet i avsnitt 2.5, 2.6, 2.7 og 2.8, vil denne oppgaven, innenfor rammene av et struktur-realistisk verdensbilde, tolke den såkalte *evolusjonismen* som den dominerende utviklingstendens etter den kalde krigens slutt, og ikke som en konkurrerende forståelse av hvordan det internasjonale systemet legger

¹⁰Kenneth W. Thompson refererer eksempelvis til 19 ulike teoretiske perspektiver innen IP. *Schools of thought in international relations*, s. xi (forordet)

¹¹Scott Burchill: "Introduction", *Theories of International Relation*, s. 3

¹²Torbjørn L. Knutsen: "Norsk utenrikspolitikk som forskningsfelt", *Norges Utenrikspolitikk*, s. 31-33.

¹³Neumann og Ulriksen: "Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk", *Norges Utenrikspolitikk*, s. 103

føringer på staters adferd overfor andre stater.¹⁴ John H. Hertz utsagn: "**The implementation of realistic ideas is subject to the constraints of liberalism and vice-versa**"¹⁵, kan i så måte også være en dekkende beskrivelse for oppgavens forståelse av hvordan det internasjonale systemet fungerer og hvilke omstendigheter anvendelsen av begrepet *norsk sikkerhetspolitikk* skal relateres til.

1. 2. 4 Effektvariablen

NATO er problemstillingens superenhet som undersøkelsesenheten Norge også er en del av. Effektvariablen, *Norges avhengighet av NATO*, kan da operasjonaliseres som NATOs betydning for Norges evne til å oppnå sin sikkerhetspolitiske målsetning. Oppgaven legger her til grunn at Norge både under og etter den kalde krigen har vært avhengig av NATO for å oppnå den sikkerhetspolitiske målsetningen. Dette er en

¹⁴I følge Scott Burchill er merkelapper som idealisme, utopisme, liberal internasjonalisme og gjensidig avhengighets teorier, ulike betegnelser på den samme grunnleggende teoretiske tradisjon: *Theories of international relation*, s. 9. I denne oppgaven er fellesbetegnelsen *evolusjonisme* brukt konsekvent for denne tradisjonen. Betegnelsen er hentet fra Anders Kjølbjergs artikkel, "'End of history" eller "Back to history" - konkurrerende visjoner for fremtidens Europa", *Norge i det politiske kraftfeltet - Norden og USAs betydning for norsk politikk*. De respektive forfattere som Kjølbjerg analyserer i sin artikkel er ikke omfattet av min redegjørelse. Anvendelsen av evolusjonisme som en forenklet fellesbetegnelse er begrunnet med at formålet med redegjørelsen om de ulike perspektivene kun er å identifisere deres respektive hovedtrekk. Denne forenklingen kan således medføre at terminologiske uklarheter kan oppstå. Årsak til slike uklarheter kan være at verken forfattere eller kritikere er engige om hvor en forfatter eller teori skal plasseres i den epistemologiske strukturen. Robert O. Keohane hevder eksempelvis å ha blitt karakterisert som både ny-realist og liberal, mens han selv vil karakterisere sitt arbeid som ny-liberal institusjonalistisk: "Neoliberal Institutionalism - A Perspective on World politics", *International Institutions and State Power*, s. 7. I denne forenklete sammenheng er hans arbeid relatert til det evolusjonistiske perspektiv.

¹⁵John H. Hertz: *Political Realism and Political Idealism, A Study in Theories and Realities*, 1951, (siteret i Kenneth W. Thompsons *Schools of Thought in International Relations*, s. 90)

*rimelig forutsetning*¹⁶ basert på at Norges tilgjengelige menneskelige, økonomiske og militære ressurser alene ikke ville være tilstrekkelige skulle landet komme i en krise eller krigssituasjon.

Innenfor rammene av oppgavens definisjon av sikkerhetssubjektet Norge og anvendelsen av begrepet *norsk sikkerhetspolitikk*, kan det oppstilles en rekke kriterier for Norges avhengighet av NATO etter den kalde krigen. En utfyllende gjennomgang er av praktiske årsaker ikke mulig. Det medfører at dybden i besvarelsen vil bli innskrenket til de kriterier jeg oppfatter som mest sentrale i forhold til oppgavens problemstilling. På den bakgrunn har jeg til den empiriske analysen valgt å legge til grunn følgende kriterier for Norges avhengighet av NATO etter den kalde krigen: 1) Norges direkte behov for assistanse fra NATO i en krise eller krigssituasjon; 2) NATOs evne til å yte Norge assistanse i en krise eller krigssituasjon; 3) graden av konflikt og spenningsnivå i relasjon til trusselbildet; og 4) betydningen av Norges tilknytning til andre sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser.¹⁷

1) Det første kriteriet, *Norges direkte behov for assistanse fra NATO i en krise eller krigssituasjon*, er differansen mellom egen forsvarsevne og den potensielle fiendes militære kapasitet. Norsk sikkerhetspolitikk var under den kalde krigen basert på at Sovjetunionen utgjorde en reell trussel mot norsk sikkerhet. Selv om Norges sikkerhetspolitiske stilling ble vesentlig forbedret etter den kalde krigens slutt forble de sikkerhetspolitiske disponeringene i hovedsak fortsatt basert på en mulig militær trussel fra øst. Norges direkte behov for assistanse fra NATO vil dermed bli analysert som differansen mellom Norges forsvarsevne og Russlands militære kapasitet.¹⁸

2) *NATOs evne til å yte Norge assistanse i en krise eller krigssituasjon* analyseres som differansen mellom Norges forsvarsevne og det totale behovet for assistanse fra NATO som var nødvendig for å tilfredstillende avskrekke eller forsvare landet mot en eventuell militær aggresjon. NATOs evne til å yte Norge assistanse må her sees i kontekst av både NATOs militære kapasitet og alliansens tilpasningsprosess til de nye sikkerhetspolitiske rammebetingelsene i Europa.

¹⁶*ibid.* s. 30

¹⁷Kriteriene for Norges avhengighet av NATO er hentet fra Glenn Snyders artikkel *The Security Dilemma i Alliance Politics*. Kriteriene er tilpasset oppgavens problemstilling og deres anvendelse avviker derfor noe fra Snyders fremstilling.

¹⁸Russland er her også ensbetydende med Sovjetunionen og SUS (Samveldet av Uavhengige Stater) der hvor deres eksistens overlapper oppgavens tidsperspektiv.

3) Bortfallet av den kalde krigens konfliktdimensjon reduserte den direkte sammenhengen mellom Norges sikkerhetspolitiske stilling og konfliktnivået i Europa for øvrig. Utviklingen i nordområdene kan likevel ikke sees uavhengig av den generelle utviklingen. Analysen av *graden av konflikt og spenningsnivå i relasjon til trusselbildet* må derfor omfatte både den direkte og indirekte betydningen av den sikkerhetspolitiske utviklingen både i nordområdene og i Europa generelt. Konflikt og spenning er i analytisk forstand adskilte dimensjoner. Konflikt forstås som inkompatible interesser, mens spenning karakteriseres som den kognitive forventningen om at konflikten/ motsetningsforholdet kan føre til krig. Når de her sees i direkte sammenheng med hverandre er det fordi de, ifølge Glenn Snyder, har samme effekt på et lands avhengighet av en allianse.¹⁹

4) Utgangspunktet for analysen av det fjerde kriteriet for Norges avhengighet av NATO, *betydningen av Norges tilknytning til andre sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser*, er at en bredest mulig tilknytning til de sentrale prosesser som påvirker ens egen sikkerhetspolitiske situasjon relativt sett vil redusere avhengigheten av enkeltstående samarbeidsprosesser for å oppnå den sikkerhetspolitiske målsetningen. Det medfører at betydningen av Norges tilknytning til så vel internasjonale organisasjoner som bi-laterale forbindelser må analyseres. De samarbeidsprosesser det skal redegjøres for og deres betydning for Norges mulighet til å oppnå den sikkerhetspolitiske målsetningen er EU, VEU, KSSE (OSSE - Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa)²⁰, FN, det nordiske samarbeidet og det bi-laterale forholdet til USA. Både empirisk og analytisk kan disse samarbeidsprosessene hver for seg utgjøre en hovedoppgave. Det nødvendiggjør at analysen begrenses til kun å omfatte de grunnleggende utviklingstrekk som oppfattes som relevante i forhold til oppgavens problemstilling.

Ingen teorier eller sett av kriterier er utfyllende - uansett problemstilling. Valg av kriterier for Norges avhengighet av NATO representerer således en mulighet for at den empiriske analysen ikke omfatter relevante kriterier som kan ha påvirket Norges avhengighet. Kriteriene for avhengighet utgjør, innenfor oppgavens rammer, etter min vurdering likevel et adekvat grunnlag for å analysere Norges avhengighet av NATO

¹⁹Glenn Snyder: *The Security Dilemma in Alliance Politics*, s. 472n.

²⁰KSSE - Konferansen om Sikkerhet og Samarbeid i Europa, endret samtidig med opprettelsen av egne administrative institusjoner i 1994 navn til OSSE. Selv om det i flere tilfeller vil være tidsriktig feil betegnelse vil oppgaven heretter referere til prosessen som OSSE.

etter den kalde krigen. Deres samlede forklaringskraft vil dog bli påvirket av analysens vektlegging på de forskjellige kriteriene.

1.3 Metode

Oppgavens metodiske tilnærming er basert på en historisk rekonstruksjon gjennom en *faktisk orientering*. Det vil si at analysen tar sikte på å beskrive noe som faktisk har hendt. At avstanden er kort i tid har ingen prinsipiell betydning. Metoden har gyldighet også for *samtidshistorie*. Kravet om orientering mot fortiden må uansett tolkes strengt.²¹ Kravet om problemstillingens *avgjørbarhet*, d.v.s. muligheten til å gi et sikkert og entydig svar, kan ikke stilles absolutt. I boken *Grunntrekk i historieforskningens metodelære* begrunner Ottar Dahl en innskrenkning av kravet om avgjørbarhet med at det vil medføre urimelige begrensninger på forskningsarbeidet og således henlede oppmerksomheten på trivielle problemer. Dahl modifierer isteden kravet, dels ved en utvidelse av tidsperspektivet i forhold til fenomenet som skal analyseres og dels ved å nøye seg med en relativ grad av sikkerhet i svarets begrunnelse. Ifølge Dahl, vil dette være tilstrekkelig som grunnlag for en vurdering av forskjellige fenomener i forhold til hverandre.²² I denne sammenheng kan en utvidelse av tidsperspektivet eksemplifiseres som forskjellen mellom Norges avhengighet av NATO i 1995 og Norges avhengighet av NATO i perioden 1990-95. Den relative graden av sikkerhet for oppgavens konklusjon av den sikkerhetspolitiske utviklingens effekt på Norges avhengighet av NATO vil igjen være betinget av validiteten tillagt de nevnte avhengighetskriteriene.

Den innholdsmessige tolkningsprosessen er av Dahl karakterisert som å beskrive kildenes meningsinnhold, d.v.s. opphavets intensjoner i relasjon til andre relevante data enn den kilden som skal tolkes og kunnskaper/hypoteser om opphavssituasjonen.²³ Ifølge Dahl er selve tolkningen en tre-trinnsprosess med økende kompleksitet. Første trinn er den elementære språklige tolkningen av bokstaver, ord, setninger og

²¹Ottar Dahl: *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*, s. 18

²²*ibid.* s. 28

²³*ibid.* s. 63

oversettelser. Trinn to består av den *begrepsmessige* tolkningen hvor det er spørsmål om den reelle betydning av ord og utsagn, og hvilke saksforhold de skal refereres til. På tredje og siste trinn i tolkningsprosessen skal så innholdet og oppfatningene i en kilde eller kildegruppe rekonstrueres og beskrives sammenfattende. Her kreves det en riktig oppfatning av enkelthetene hver for seg, en adekvat beskrivelse av deres innbyrdes forhold og deres vekt og funksjon i forhold til problemstillingen.²⁴

Denne oppgaves materiale er i hovedsak offisielle dokumenter, artikler, taler og pressemeldinger. I relasjon til Dahls kriterier vil min kildetolkning være basert på: **1)** En naturlig forståelse av alminnelig språkbruk. Der hvor tolkningen tar utgangspunkt i en oversettelse har jeg gjengitt de sentrale elementene av originalteksten. Av hensyn til den store andelen av oversettelser er gjengivelsen begrenset til det som oppfattes som sentralt for oppgavens analyse. Det gjelder spesielt definisjoner, konvensjoner og avtaler. **2)** Til oppgavens empiriske analyse antas det at utsagn representerer utgivers faktiske mening. Jeg legger følgelig til grunn en positiv tolkning. Det innebærer at jeg ser bort fra eventuelle vikarierende motiver. Feilaktige oversettelser kan her få konsekvenser for tolkningens nøyaktighet. Jeg anser likevel ikke at faren for feilaktige oversettelser går utover den generelle risiko for feiltolkning av utgivers intensjoner.

3) Enhver form for tolkning medfører en risiko for feilaktig rekonstruksjon ved at argumenter blir tatt ut av sin sammenheng og gitt ny mening (reduisert reliabilitet). Selv om den nære avstanden i tid øker mulighetene for å bli fortrolig med den relevante *tidsånden*, er det kun min egen evne til tilegnelse og adekvat anvendelse av kildematerialet som vil være avgjørende for rekonstruksjonens reliabilitet totalt sett.

1.4 Kilder

Til denne hovedoppgaven er det ikke foretatt noen intervjuer. Oppgaven er kun basert på skriftlige kilder. Ifølge Dahl må disse kildenes *brukbarhet* vurderes som en funksjon av deres **"... mer eller mindre direkte og sentrale tilknytning til den historiske situasjon som vi vil undersøke"**.²⁵ Kildevurderingen omfatter dermed både spørsmålet om kildenes betydning for problemstillingen (relevans) og spørsmålet om deres troverdighet. Troverdighet er i denne sammenheng ikke det samme som sannhet. Alle kilder kan ta feil. Troverdighet må istedenfor tolkes som et uttrykk for den vekt

²⁴*ibid.* s. 64-65

²⁵*ibid.* s. 67

som tillegges en kilde i forhold til andre kilder, og hvor utsagnets karakter og kunnskap om dets opphavsforhold er avgjørende.²⁶

Oppgavens uttrykk for klassifisering av kildenes troverdighet er skillett mellom *primær* og *sekundær* kilder. Primærkildene er skriftlige offentlige dokumenter, artikler, taler og pressemeldinger. I form av sin opprinnelse er de underlagt strengere formelle regler enn eksempelvis fag og avisartikler.²⁷ Fordelen med såkalte *institusjonelle* kilder er deres reelt sett nære tilknytning til den historiske situasjonen som skal analyseres.²⁸ Ulempen med denne typen kilder er de begrensninger som formaliteten legger på utdypelsen av innholdet i relasjon til et større perspektiv.

Oppgavens sekundærkilder er artikler av ulike forfattere hentet fra faglitteratur, aviser og andre publikasjoner. I analysen er de i liten grad tillagt vekt utover det å stille opp argumenter, samt gi en indikasjon på kompleksiteten i problemstillingen. Der hvor flere sekundærkilder refererer til samme primærkilde, vil de kunne bidra til å redusere faren for at enkelte trekk ikke fanges opp eller at rekonstruksjonen legger til grunn en for grov kategorisering av ulike argumenter. Det gjelder spesielt for tilfeller hvor primærkildene, p.g.a. de formelle begrensningene, ikke gir et konkret inntrykk av omstendighetene.

Omfanget av tilgjengelige kilder i relasjon til problemstillingen er forholdsvis omfattende. Kravet om fullstendighet i kildebehandlingen er i praksis derfor ikke gjennomførbart. Ifølge Dahl, er kravet i slike situasjoner at oppgavens anvendelse av kilder tilsvarer en *adekvat representasjon*.²⁹ Det innebærer i denne sammenheng en prioritering av de kildene som anses som mest sentrale i relasjon til problemstillingen. Prioriteringen medfører en viss risiko for at relevante primærkilder ikke blir representert i besvarelsen. En slik ufullstendighet vil igjen kunne påvirke analysens nøyaktighet.

Deler av det empiriske materialet, både primær- og sekundærkilder, er hentet fra internett. Som en hovedregel legger jeg til grunn at en artikkel i elektronisk versjon er identisk med tilsvarende artikkel i en trykket versjon. Artikler hentet fra internett representerer her et henvisnings og etterprøvningsproblem. Først og fremst fordi elektroniske artikler på internett av natur er ustabile. De kan enten være fjernet eller

²⁶*ibid.* s. 68-69

²⁷*ibid.* s. 43

²⁸*ibid.* s. 67

²⁹*ibid.* s. 50

flyttet til andre servere (adresser).³⁰ I tillegg kan usikkerhet med hensyn til utgivers faktiske identitet og innholdets autenticitet medføre reliabilitetsproblemer. På den bakgrunn har jeg i all hovedsak kun anvendt materiale hentet fra internett-adresser tilhørende offentlige institusjoner. Anvendelse av artikler hentet fra internett begrenser også muligheten for sidetallshenvisninger. Der hvor det er mulig vil jeg isteden henvise til eventuelle kapitler og avsnitt. Alle artikler hentet fra internett er i henvisningen også merket **IN**. I oppgavens litteraturliste er de respektive internettadresser gjengitt, samt dato for når de sist ble verifisert tilgjengelig.³¹

1.5 Disposisjon

Denne hovedoppgaven består av åtte kapitler. I kapittel to, vil jeg som nevnt over, foreta den endelige avklaringen av begrepet *norsk sikkerhetspolitikk* slik det vil bli anvendt i oppgavens analyse. Forut for begrepsavklaringen vil jeg gjøre nærmere rede for begrepet *sikkerhetspolitikk* og hvilke dimensjoner av sikkerhet begrepet kan omfatte. I kapittel to vil jeg også redegjøre for de to perspektivene *evolusjonisme* og *struktur-realisme*.

Med utgangspunkt i oppgavens forståelse av begrepet *norsk sikkerhetspolitikk* vil jeg i kapittel tre legge det empiriske grunnlaget for analysen av Norges avhengighet av NATO. Det skal da redegjøres for den sikkerhetspolitiske målsetningen i perioden 1990-95, Norges anvendelse av virkemidler for å oppnå målsetningen og hvilke rammebetingelser norsk sikkerhetspolitikk var underlagt i perioden.

I kapitlene fire til syv, vil jeg i kontekst av den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen, foreta den empiriske analysen av kriteriene for Norges avhengighet av NATO. Etter en oppsummerende drøftelse, vil min konklusjon på hvordan den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen påvirket Norges avhengighet av NATO, bli presentert i det åttende og siste kapittel.

³⁰Samtlige artikler hentet fra internett er lagret elektronisk av undertegnede.

³¹Melvin E. Page: *A brief Citation Guide for Internet Sources in History and the Humanities*, (IN)

2 Begrep og teori

2.1 Innledning

I dette kapittelet skal begrepet sikkerhetspolitikk og oppgavens anvendelse av begrepet defineres. Forut for begrepsavklaringen er det her to aspekter som skal avklares. For det første må selve begrepet *sikkerhetspolitikk* og hvilke dimensjoner det kan omfatte klargjøres. Jeg tar her utgangspunkt i den forståelse av begrepet som forfatterne Johan Jørgen Holst, Nils Andrén og Barry Buzan har lagt til grunn. Det andre aspektet det må redegjøres for er norske myndigheters sikkerhetsforståelse slik den har kommet til uttrykk i sentrale sikkerhetspolitiske dokumenter. Med bakgrunn i de respektive avklaringene vil jeg så foreta den endelige begrepsavklaringen av *norsk sikkerhetspolitikk*. Det skal i dette kapittelet også redegjøres for perspektivene *evolusjonisme* og *struktur-realisme*.

2.2 Sikkerhetspolitikk

I hele menneskehetens historie har sikkerhet vært gjenstand for bekymring for såvel individer, samfunn og nasjoner. I vanlig forstand betyr *sikkerhet* frihet fra fare, ødeleggelse eller skade. I analytisk forstand kan graden av ens sikkerhet i forhold til omgivelsene deles i en subjektiv og en objektiv forståelse. Den subjektive forståelsen er betinget av hvor sikker man føler seg, mens den objektive er betinget av hvor sikker man egentlig er. I forhold til oppgavens problemstilling og den analytiske orienteringen mot fortiden, kan en slik distinksjon være problematisk. På den ene side kan graden av den objektive sikkerheten i realiteten vise seg å være større enn hva den subjektive forståelsen skulle tilsi. På den annen side er tilnærmingen til sikkerhetsrelaterte problemer i all hovedsak basert på den subjektive forståelsen. Kriteriene for Norges avhengighet av NATO etter den kalde krigen kan således analyseres både i et subjektivt og et objektivt perspektiv. I den grad de ikke skulle være i overenstemmelse med hverandre er det her den subjektive forståelsen som vil bli tillagt størst vekt.

I en nasjonal sammenheng kan sikkerhet i snevreste forstand tolkes som en stats evne og mulighet til å overleve. En mer nyansert og anvendbar forståelse av begrepet

nasjonal sikkerhet finner vi hos tidligere forsvars- og utenriksminister Johan Jørgen Holst, som definerte begrepet som:

"Statens muligheter til fortsatt eksistens i et visst område og til virkeliggjørelse av de verdier og aspirasjoner som anses som fundamentale i vedkommende stat." ³²

Med utgangspunkt i en slik forståelse av nasjonal sikkerhet kan sikkerhetspolitikk i sin enkleste form karakteriseres som et valg av virkemidler for å oppnå en stats sikkerhetspolitiske målsetning. Målsetningen er igjen betinget av den subjektive oppfattelsen av graden av fare som de politiske og geografiske omgivelsene representerer for den nasjonale sikkerheten, og hvilke ambisjoner vedkommende stat har for sine relasjoner til omverden. Selv om sikkerhetspolitikk kan omfatte både interne og eksterne forhold er anvendelsen av begrepet i hovedsak knyttet til en stats eksterne omgivelser. Holst definerte således sikkerhetspolitikk generelt som en betegnelse på:

"De tiltak og aktiviteter som er ment å skulle influere på de rent maktmessige forhold mellom statene." ³³

Nils Andrén beskriver sikkerhetspolitikk, både som politisk konsept og som vitenskapelig disiplin, som relatert til konfliktsituasjoner mellom ulike sikkerhetspolitiske aktører. Aktørene kan i utgangspunktet være både stater og organisasjoner. Til tross for en stadig tiltagende internasjonalisering, hevder Andrén, at stater likevel må regnes som de viktigste aktørene. Sikkerhetspolitisk vil deres oppmerksomhet være rettet mot hvordan konfliktsituasjoner oppstår, utvikles og avvikles, og hvordan de skal kunne unngås eller uskadeliggjøres.³⁴ Andrén's definisjon på nasjonal sikkerhetspolitikk fremstår på den bakgrunn som mer nyansert enn Holst's generelle definisjon:

Nationell säkerhetspolitik är en sammanfattande beteckning på en stats politisk styrda aktiviteter i syfte att kunna förverkliga sine mål också i situationer där den

³²Johan Jørgen Holst: *Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv*, s. 23

³³*ibid.* s. 21

³⁴Nils Andrén: *Säkerhetspolitik*, s. 12

*ställs inför hot från andra aktörer, särskilt från andra stater, i det "internationella systemet."*³⁵

Andréns forståelse av nasjonal sikkerhetspolitikk viser også at begrepet inneholder flere aspekter som må avklares nærmere: **1)** Betegnelsen *politiske aktiviteter* innebærer at den nasjonale sikkerhetspolitikken bare omfatter tiltak som er fattet av formelle politiske beslutningstakere. I et demokrati vil det være både regjeringen og folkerepresentasjonen. Det forhindrer likevel ikke at andre premissleverandører, eksempelvis den politiske opposisjonen og de militære, ikke har reell påvirkning på sikkerhetspolitikken innhold. **2)** Utsagnet: **"aktiviteter i skyfte att kunne förverkliga sina mål också i situationer där den ställs inför hot"**, begrenser de tiltak og forordninger som er relevante for sikkerhetspolitikken. Ifølge André, er det her vanskelig å stille objektive kriterier. At de formelle beslutningstakerne har en sikkerhetspolitisk hensikt med sine beslutninger bør være en klar forutsetning. Andre beslutninger, selv om de får uforutsette sikkerhetspolitiske konsekvenser, kan derimot ikke betegnes som del av sikkerhetspolitikken. **3)** Sikkerhetspolitikken målsetning relateres til **"hot från andra aktörer, särskilt från andra stater, i det internationella systemet."** Det avgrenser begrepet fra internt genererte trusler til kun å omfatte eksterne sikkerhetspolitiske forhold. Sikkerhetstiltak rettet mot interne trusler som er støttet av, eller representerer eksterne aktører, eksempelvis geriljavirksomhet, må likevel sees som del av begrepet.³⁶

De to definisjonene på sikkerhetspolitikk som er nevnt over indikerer sikkerhetspolitikken prinsipielle målsetning. De sier likevel svært lite om det faktiske innholdet. At en stats sikkerhetspolitiske målsetning omfatter den tradisjonelle forståelsen av sikkerhetspolitikk, beskrevet av André som tiltak for å sikre territoriell eller militær sikkerhet, er rimelig klart.³⁷ Ser vi den sikkerhetspolitiske målsetningen i kontekst av et utvidet perspektiv, hvor nasjonal sikkerhet også omfatter flere dimensjoner enn den tradisjonelle sikkerhetsforståelsen, fremstår sikkerhetspolitikken innhold ikke lenger som entydig og klart. Vi kan her snakke om et *utvidet sikkerhetsbegrep*. Ifølge Barry Buzan, omfatter et slikt utvidet begrep minst fem dimensjoner av sikkerhet: militær, politisk, økonomisk, sosial og økologisk. **1)** Militær sikkerhet innebærer sammenhengen mellom staters offensive og defensive militære kapasitet, og deres tolkning av hverandres intensjoner (two-level interplay). **2)** Politisk

³⁵*ibid.* s. 12

³⁶*ibid.* s. 13-15

³⁷*ibid.* s. 23

sikkerhet omfatter staters organisasjonsmessige stabilitet, styreform og politiske legitimitet (ideologies that give them legitimacy). **3)** Økonomisk sikkerhet omfatter staters adgang til de ressurser, finansiering og markeder som er nødvendige for å opprettholde et akseptabelt nivå av velferd og handlefrihet.

4) Sosial sikkerhet omfatter staters evne til å opprettholde (sustainability) utviklingen av språk, kultur, religion, nasjonal identitet og skikker (custom).

5) Økologisk sikkerhet omfatter vedlikeholdet (maintenance) av naturen som system, hvilket alt og alle er avhengig av.³⁸

I henhold til Buzan, er sammenhengen mellom dimensjonene stor og de kan følgelig ikke sees uavhengig av hverandre. Av de fem dimensjonene er den militære den viktigste. Først og fremst fordi militære midler kan diktere utviklingen i de andre dimensjonene. En stat som eksempelvis har både politisk, økonomisk og sosial sikkerhet, kan undergrave sin frihet og selvstendighet hvis den ikke samtidig også har militær sikkerhet. Dette rettferdiggjør, hevder Buzan, en fortsatt vektlegging på en tradisjonell sikkerhetsforståelse. Militær usikkerhet alene skaper imidlertid ikke en konfliktsituasjon. En militær konflikt må ha et incitament generert i en av de andre dimensjonene. Buzan viser til at den militære usikkerheten under den kalde krigen i realiteten var generert av ideologiske og økonomiske inkompatible politiske systemer. Tilsvarende var de massive endringene i de ikke-militære dimensjonene på slutten av 1980-tallet også sterkt medvirkende til slutten på den kalde krigen.³⁹ En videreføring av Buzans argument tilsier dermed at stater som har gjensidig sikkerhet med sine omgivelser, i andre dimensjoner enn den militære, også har militær sikkerhet. Kostnadene, både i politisk og analytisk forstand, ved en for sterk vektlegging på den militære dimensjonen kan således være at markerte internasjonale utviklingstrekk i de ikke-militære dimensjonene og deres reelle betydning for den nasjonale sikkerheten ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet.⁴⁰

I forhold til Andréns definisjon på nasjonal sikkerhetspolitikk er en utvidet sikkerhetsforståelse problematisk. Identifiseringen av empiriske fakta i relasjon til sikkerhetspolitiske beslutninger, deres relevans til sikkerhetspolitikken og kjennetegnene på indre og ytre trusler kan fort bli både uoversiktelige og lite fruktbare. Men ved å skille mellom en *total* og en *direkte* forståelse av nasjonal sikkerhet muliggjør Andréns for både en utvidelse og en nyansering av sikkerhetsforståelsen.

³⁸Barry Buzan: "Is international security possible?", *New Thinking about Strategy and International Relations*, s. 34-35

³⁹*ibid.* s. 36-39

⁴⁰*ibid.* s. 35

Med begrepet *total sikkerhetspolitikk* utvider han forståelsen til også å omfatte de handlinger som indirekte påvirker sikkerhetspolitikken:

*"...alla åtgärder som direkte eller indirekte påverkar landets säkerhet inför olika former för hot, oavsett om de tillkommit säkerhetspolitiskt syfte eller i politiska former."*⁴¹

Med begrepet *direkte sikkerhetspolitikk* begrenser han de handlinger som har direkte sikkerhetspolitiske formål til den opprinnelige definisjonen av nasjonal sikkerhetspolitikk.

2.3 Norsk sikkerhetsforståelse etter den kalde krigen

I lys av rammebetingelsene etter den kalde krigen la Forsvarskommisjonen av 1990 til grunn for sin sikkerhetsforståelse det forhold at: **"[a]rbeid for nasjonal sikkerhet og forebygging av krig omfatter mer enn tradisjonelt militært forsvar og alliansetilknytning, [...] det er behov for et bredt politisk engasjement."**⁴² Sett i sammenheng med statsminister Gro Harlem Brundtlands redegjørelse til Stortinget den 16. november 1992, om norsk søknad om medlemskap i EU (sitert på side 1), er det således ingen grunn til å anta at den norske sikkerhetsforståelsen var begrenset til den militære dimensjonen.

Den sikkerhetspolitiske bevisstgjørelsen av andre utviklingstrekk enn det rent militære var også synliggjort i Forsvarskommisjonen av 1974. Alle forhold må sees i henhold til og i overensstemmelse med sin tid. Eksempelvis var de miljø-relaterte problemene på Kolahalvøya ikke kjent i 1974. Kommisjonen var likevel ikke fremmed for at andre utviklingstrekk som befolkningsvekst, ressursfordeling og teknologisk utvikling var reelle påvirkningsfaktorer i sikkerhetspolitikken. Sett i lys av den reelle militære trusselen ble likevel mindre oppmerksomhet rettet mot disse og andre utviklingstendenser. Kommisjonen la da til grunn at sikkerhet først og fremst var betinget av fysisk militær sikkerhet og økonomisk evne til å oppnå sikkerhet.⁴³ Det foranlediget en vurderingen av det sikkerhetspolitiske nærmiljøet (Sovjetunionen) til

⁴¹Nils Andrén: *Säkerhetspolitikk*, s. 22

⁴²NOU 1992: 12, s. 95

⁴³NOU 1978: 8, s. 4-5

"...å bære i seg muligheten for militært maktbruk mot vårt territorium i årene fremover."⁴⁴

Til sammenligning innebar Forsvarskommisjonen av 1990s forståelse av de sikkerhetspolitiske omgivelsene en generelt redusert betydning av den militære dimensjonen:

*"Europeisk sikkerhet synes på denne bakgrunn i økende grad å være et spørsmål av økonomisk og sosial karakter, i mindre grad av rent militær."*⁴⁵

*"Sikkerhet måles ikke lengre primært i lys av militære styrker som står oppmarsjert mot hverandre på forskjellige staters territorium, men i økende grad i forhold til ikke-militære faktorer som utgjør felles utfordringer utover nasjonale og statsrettslige grenser."*⁴⁶

Som følge av de gjennomgående strukturelle endringene i de sikkerhetspolitiske omgivelsene ble trusselbildet også vurdert annerledes. Stortingsmelding nr. 16 (1992-93) slo eksempelvis fast: **"I 1992 foreligger det ingen umiddelbar militær trussel mot Norge."**⁴⁷ Forsvarskommisjonen av 1990 tok likevel et viktig forbehold om rekkevidden av den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa og dens betydningen for Norges nærområder:

*"Sikkerhet i nord er i avgjørende grad knyttet til sjømilitære forhold. Den nord-atlantiske dimensjon ved norsk sikkerhet, kjennetegnet av forholdet til USA, framstår i et annet lys etter omveltningene i Europa og oppløsningen av Sovjetunionen. Situasjonen i Sentral- og Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen skaper risiko for at Norge blir mer direkte berørt av sjømilitære utviklingstrekk og eventuell ustabilitet i Russland enn kontinental-europeiske land. Norske sikkerhetsperspektiver adskiller seg på flere måter fra toneangivende europeiske lands, selv om likhetstrekk finnes...."*⁴⁸

⁴⁴*ibid.* s. 42

⁴⁵*NOU 1992: 12*, s. 40

⁴⁶*ibid.* s. 53

⁴⁷*St meld nr. 16 (1992-93)*, s. 24

⁴⁸*NOU 1992: 12*, s. 84

Lignende argumentasjon finner vi i regjeringens Europautredning. Her ble det konstatert at de militære sidene for Norge fortsatt spilte en større rolle enn for mange av Norges allierte, selv om utviklingen i norsk sikkerhetspolitikk også gikk i retning av større vekt på politiske og økonomiske forhold.⁴⁹ Til tross for at den internasjonale utviklingen tidlig på 1990-tallet i store deler av Europa gikk i retning av en stadig utvidelse av et såkalt *sikkerhetsfellesskap*, d.v.s. at det mellom stater utvikles et felles verdigrunnlag hvor krig ikke er ansett som et aktuelt virkemiddel for å løse konflikter (nærmere omtalt i avsnitt 2.6), er det grunn til å anta at en tilsvarende utvikling var mindre omfattende i Norges nærområder. Indikasjoner på at situasjonen utover på 1990-tallet heller ikke ble vesentlig endret finner vi i St prp nr 1 (1995-96), kapittel 2. Der ble det lagt vekt på at det fortsatt var knyttet **"...stor usikkerhet til den videre politiske utvikling i Russland. Denne usikkerheten, kombinert med en fortsatt meget betydelig militær kapasitet nær Norges territorium, vil i stor grad påvirke norsk sikkerhetspolitikk og forsvarsplanlegging også i de kommende år."**⁵⁰ I tillegg kan utenriksminister Bjørn Tore Godal uttalelse i 1994, om betydningen av den militære dimensjonen for Norges nærområder: **"...the military dimension will thus remain a factor in the Northern region for the foreseeable future and it will be a potential cause for concern among Russia's Nordic neighbours"**⁵¹, også tolkes som en underbyggelse av et slikt standpunkt.

Med utgangspunkt i de over nevnte reservasjonene fra Forsvarskommisjonen av 1990, Europautredningen og uttalelsene i St prp nr 1 (1995-96), er det etter mitt syn ikke dekning for å hevde at den norske sikkerhetsforståelsen i perioden 1990-95 ble vesentlig endret. Kjernen i sikkerhetsforståelsen kan for hele perioden sies å ha vært basert på de samme premissene for Norges evne til å oppnå sin sikkerhetspolitiske målsetning. Disse er kjennetegnet ved at Norge manglet de nødvendige menneskelige, økonomiske og militære ressursene for å kunne balansere en potensiell militær trussel fra Russland skulle en krise eller krigssituasjon oppstå.

⁴⁹*Delrapport til Europautredningen: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv"*, s. 45

⁵⁰*St prp nr 1 (1995-96)*, kap. 2, pkt. 2 (IN)

⁵¹Bjørn Tore Godal: *Regional Cooperation in the European High North*, (IN)

2.4 Begrepsavklaring

Oppgavens anvendelse av begrepet *norsk sikkerhetspolitikk* tar utgangspunkt i Forvarskommisjonen av 1990 sin grunnleggende tilnærming til sikkerhetspolitikken innhold, beskrevet som: **"[k]ommisjonen har lagt vekt på å fremstille sikkerhetspolitikk som et mangesidig begrep, der det er nødvendig med innsats på en rekke områder."**⁵² I likhet med Forsvarskommisjonen tar også oppgavens anvendelse av begrepet et klart forbehold i relasjon til rekkevidden av den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen: **"Etter omveltningene i Europa er situasjonen i nord foreløpig preget av mindre endring enn i Sentral-Europa. Dette har både politiske og militær-strategiske konsekvenser."**⁵³

Begrepsanvendelse må her ta hensyn til to motstridende aspekter. På den ene siden det faktum at den sikkerhetspolitiske utviklingen, både i Europa generelt og i Norges nærområder, i økende grad ble påvirket av ikke-militære sikkerhets-dimensjoner, eksempelvis politisk og økonomisk handlefrihet. På den annen side må anvendelsen også ta hensyn til de empiriske konsekvensene for oppgavens analyse som avledes av en utvidet definisjon av begrepet norsk sikkerhetspolitikk. På en slik bakgrunn har jeg funnet det hensiktsmessig å anvende Nils Andréns differensiering mellom den *direkte* og den *totale* sikkerhetspolitikken, hvor oppgavens begrepsanvendelse i all hovedsak vil bli begrenset til den *direkte sikkerhetspolitikken*. Forståelsen av norsk sikkerhetspolitikk kan dermed karakteriseres som **de direkte sikkerhetspolitiske handlinger rettet mot å sikre Norge territoriell sikkerhet og politisk handlefrihet**. Begrepet omfatter således både de politiske og militær-strategiske sidene ved Norges avhengighet av NATO i perioden 1990-95. De øvrige dimensjonene i det utvidede sikkerhetsbegrepet som kan tenkes å ha påvirket Norges avhengighet av NATO defineres som del av den *totale sikkerhetspolitikken*, og vil kun bli analysert i et svært begrenset omfang.

2.5 Perspektiver på det internasjonale systemet

Som nevnt i avsnitt 1.2.3 kan motpolene i den teoretiske debatten om hvilke faktorer som var bestemmende for den internasjonale utviklingen etter den kalde krigen betegnes som *struktur-realisme* og *evolusjonisme*. Slik de vil bli lagt til grunn i

⁵²NOU 1992: 12, s. 193

oppgavens analyse fremstår ikke perspektivene som to grunnleggende motstridende syn. De vil istedenfor bli tolket som delvis overlappende, hvor evolusjonismen representerer en særskilt tilnærming til utviklingsprosessen i det internasjonale samfunnet, mens struktur-realismen representerer de grunnleggende premissene for staters adferd overfor hverandre, innenfor rammene av det internasjonale systemet.

At struktur-realismen i den videre redegjørelsen er viet større oppmerksomhet enn evolusjonismen er begrunnet med at perspektivet, både på slutten av den kalde krigen og i den påfølgende perioden, har vært ansett som den klart mest dominerende tilnærmingen til hvordan det internasjonale samfunnet fungerer og hvilke føringer det legger på staters adferd overfor hverandre. En grundig redegjørelse av perspektivenes kjennetegn, innbyrdes likheter og forskjeller kan alene fylle en hovedoppgave. Fremstillingen er av praktiske årsaker derfor begrenset til deres respektive grunnleggende trekk.

2.6 Evolusjonisme

I et evolusjonistisk perspektiv tas ikke tingenes tilstand for gitt. Med basis i et positivt menneskesyn, ser evolusjonismen på det internasjonale samfunnet som ufullendt og fokuserer på mulighetene for fred og sikkerhet gjennom forandringer av den politiske orden. Det legges spesiell vekt på sammenhengen mellom en stats indre politiske organisering og hvordan det påvirker adferden overfor andre stater. I et evolusjonistisk perspektiv representerer særlig de verdier som kjennetegner de vestlige liberale demokratiene (rettsstat, markedsøkonomi, vern om menneskeretigheter o.s.v.) institusjoner, som når de eksporteres til ikke-demokratiske samfunn danner en stadig større kjerne av like enheter med sammenfallende adferdsnormer overfor egne borgere og andre stater.

Et særegent kjennetegn innenfor en slik kjerne av demokratiske stater er fraværet av krig.⁵⁴ Ifølge Michael W. Doyle, kan denne kombinasjonen av fred og liberale

⁵³*ibid.* s. 85

⁵⁴En slik konklusjon er avhengig av hvordan man definerer et demokratisk land. I denne sammenheng er det definert som de liberale demokratiene i Vest-Europa og Nord-Amerika.

demokratier ikke tolkes som statistisk signifikant.⁵⁵ Det er derimot en klar indikasjon på at det innenfor kjernen av liberale-demokratiske stater utvikles såkalte *sikkerhetsfellesskap*. Et sikkerhetsfellesskap mellom stater oppstår, som nevnt i avsnitt 2.3, der hvor krig ikke blir sett på som et aktuelt virkemiddel for å løse konflikter.⁵⁶ I en slik kontekst kan stater med gjensidig sikkerhet i det utvidede sikkerhetsbegrepets dimensjoner karakteriseres som et sikkerhetsfellesskap.⁵⁷

De nordiske land og EU er eksempler på slike fellesskap. NATO som helhet, slik det geografisk er definert i artikkel 6 i NATO-traktaten,⁵⁸ kan på grunn av de vedvarende motsetningene mellom Hellas og Tyrkia paradoksalt nok ikke karakteriseres som et sikkerhetsfellesskap. Til tross for at Russland utviklet et tentativt demokrati er det heller ikke grunnlag for å hevde at forholdet mellom Norge og Russland utviklet seg til et sikkerhetsfellesskap i perioden 1990-95. Angrepet på det russiske parlamentet i 1993 og væpnede konflikter med gjentatte brudd på menneskerettighetene i de autonome republikkene Tsjetsjenia og Moldovia, er grove eksempler på at liberale demokratiske verdier ikke hadde noen solid forankring i Russland. Mellom Norge og Russland kan vi på den bakgrunn ikke snakke om et felles verdigrunnlag for hvordan staten skal styres eller egen befolkning behandles.

Ved anvendelse av evolusjonisme som perspektiv på den internasjonale utviklingen må det skilles mellom den faktiske rekkevidden som implementeringen av demokratiske verdier i den tidligere øst-blokken etterhvert fikk på første halvdel av 1990-tallet og selve integreringssprosessen mellom Øst- og Vest-Europa. De begrensninger som den kalde krigens jernteppe og inkompatible politiske systemer tidligere hadde lagt på rekkevidden av integreringssprosessen var borte. Ideologiske motsetninger representerte, med unntak av det tidligere Jugoslavia, ikke lenger noe begrensning for en utvikling av et all-europeisk sikkerhetsfellesskap. Slik den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa utviklet seg kan følgelig integreringssprosessen forstås som eksport av vestlige demokratiske verdier til de tidligere fiendene i øst. Det

⁵⁵Michael W. Doyle: *Liberalism and World Politics*, s. 1156

⁵⁶Begrepet sikkerhetsfellesskap ble først anvendt av den amerikanske teoretikeren Karl Deutsch i 1957. (Anders Kjølborg: ""End of history" eller "Back to history" - konkurrerende visjoner for fremtidens Europa", *Norge i det politiske kraftfeltet - Norden og USAs betydning for norsk politikk*, s. 23)

⁵⁷Den økologiske dimensjonen av sikkerhetsbegrepet kan i denne sammenheng ikke sees som en forutsetning for å utvikle et sikkerhetsfellesskap, ettersom de globale miljøtruslene i utgangspunktet ikke er påvirket av nasjonale grenser.

⁵⁸*The North Atlantic Treaty*: Artikkel 6, (IN)

sentrale virkemiddelet som muliggjorde en slik utvikling var de omfattende samarbeidsprosessene tilknyttet internasjonale organisasjoner som OSSE, EU, VEU og FN. Det reelle omfanget som deltakelsen eller tilknytning til disse organisasjonene fikk i perioden 1990-95, kan i seg selv tolkes som en realisering av det evolusjonistiske perspektivet som en politisk doktrine, eller som Anders Kjølberg uttrykker det: "[d]et som for ti år siden ble sett på som et moralistisk og naivt syn på internasjonal politikk, kan for mange nå fremstå som mer *realistisk* enn realismen."⁵⁹

I henhold til Robert O. Keohane, kan virkemidlene i en slik integrasjonsprosess defineres som institusjoner med "**persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.**"⁶⁰ I internasjonal sammenheng kan de ta ulike former. De kan enten 1) være i form av formelle inter-statlige (intergovernmental) organisasjoner som, avhengig av formålet og med eget sett av regler, administrasjon og byråkrati, kan handle som super-enheter i det internasjonale systemet (purposive entities). NATO, EU og FN er eksempler på slike formelle internasjonale organisasjoner. 2) De kan også ta form av internasjonale regimer med eksplisitte regler utarbeidet og annerkjent av deltakernes nasjoner. Keohane nevner *Bretton Woods-systemets* betydning for monetær stabilitet som eksempel på et slikt internasjonalt regime. I relasjon til denne oppgaven kan nedrustningsavtaler som CFE og START tolkes som internasjonale regimer.

3) Internasjonale institusjoner kan også oppstå i form av konvensjoner. Konvensjoner er uformelle institusjoner som baserer seg på overenskomster, hvor det er i alle staters interesse å overholde inngåtte avtaler så lenge andre stater gjør det samme. Den gjensidige respekten blant stater om diplomatisk immunitet for hverandres representanter er et eksempel på en slik konvensjon.

Keohane hevder også at eksistensen av de internasjonale institusjonene gir stater anledning til alternative adferdsnormer som de som enkeltstående stater ellers ikke ville hatt tilgang til.⁶¹ Den mulighet som oppslutningen om Ikke-spredningsavtalen av

⁵⁹Anders Kjølberg: "'End of history" eller "Back to history" - konkurrerende visjoner for fremtidens Europa", *Norge i det politiske kraftfeltet - Norden og USAs betydning for norsk politikk*, s. 23

⁶⁰Robert O. Keohane: *Neoliberal Institutionalism - A Perspective on World politics*, s. 3

⁶¹*ibid.* s. 4-5

atomvåpen gir det internasjonale samfunnet til å hindre utbredelse av slike våpen, ville eksempelvis ikke vært mulig å gjennomføre for en enkelt stat.

Betydningen av de internasjonale institusjonene i arbeidet for fred og sikkerhet må avgrenses mot den fredelige kjernen som demokratiske stater i et sikkerhetsfellesskap utgjør. Selv om institusjonene genererer incitament for samarbeid og fred, skaper de ikke noen grunnleggende kjerne eller ramme av prinsipper som utelukker krig som politisk virkemiddel. Keohane beskriver dette forholdet som, **"...cooperation must be distinguished from harmony."**⁶² I et evolusjonistisk perspektiv kan de to dimensjonene istedenfor karakteriseres som gjensidig overlappende forutsetninger for endringer av den internasjonale orden. I en slik sammenheng kan oppslutning blant de europeiske land om den politiske og økonomiske isoleringen av Serbia og serberne i Bosnia-Hercegovina under krigen i det tidligere Jugoslavia, tolkes som en bortimot unison fordømmelse av krig som virkemiddel for å nå politiske mål. At det likevel tok nesten fem år før krigen fikk sin avslutning kan samtidig stå som eksempel på evolusjonismens begrensede forklaringskraft på staters adferd overfor andre stater i situasjoner hvor det ikke eksisterer et felles verdigrunnlag eller incitament til forpliktende samarbeid.

En ytterligere begrensning på evolusjonismens forklaringskraft oppstår når demokratiske stater kommer i konfliktsituasjoner med stater utenfor et sikkerhetsfellesskap. Da har demokratiske stater nemlig en tendens til å avvike fra den adferd som utvises overfor andre stater innenfor sikkerhetsfellesskapet. I slike situasjoner er det også en tendens til at sterke demokratiske stater heller ikke opptrer noe mindre aggressivt enn ikke-demokratiske stater. I et historisk perspektiv beskriver Michael W. Doyle, deres adferd i slike situasjoner som: **"Liberal states invade weak nonliberal states and display striking distrust in dealing with powerful nonliberal states"**.⁶³ Den amerikansk-dominerte krigen mot Irak, 1990-91, kan i så måte være et eksempel fra den nære historie på hvordan sterke demokratiske stater anvender militær intervensjon som virkemiddel for å oppnå sine politiske mål overfor ikke-demokratiske stater.

⁶²*ibid.* s. 11

⁶³Michael W. Doyle: *Liberalism and World Politics*, s. 1156

2.7 Struktur-realisme

Som analytisk perspektiv på hvordan det internasjonale systemet fungerer er struktur-realisme en videreføring av tradisjonell realisme, med aner tilbake til Thucydides og antikkens Hellas. Struktur-realismen, også betegnet som ny-realisme, adskiller seg fra tradisjonell realisme ved at den legger til grunn et tilnærmet deduktiv syn på hvordan det internasjonale systemet legger føringer på en stats adferd overfor andre stater.

Kenneth N. Waltz beskriver dette skillet som et skille mellom perspektiver som kun fokuserer på individ- og nasjonsnivå, karakterisert som *reduserende* (reductionist) teorier og perspektiver som i tillegg også fokuserer på det internasjonale nivået, karakterisert som *system-teorier*.⁶⁴

Både tradisjonell realisme og evolusjonisme er, i henhold til Waltz definisjon, reduserende teorier. Deres utgangspunkt som forklaring på den internasjonale utviklingen er likevel vidt forskjellig. Der hvor det evolusjonistiske perspektivet legger vekt på målsetninger om, og utsikter til, en forandring av den politiske orden (visjoner om en bedre framtid), tar tradisjonell realisme utgangspunkt i den til enhver tid rådende situasjon. I en slik kontekst fremstår det internasjonale samfunnet som en refleksjon av menneskelig natur hvor interessemotsetninger implisitt medfører at konfliktsituasjoner kan og vil oppstå. Den tradisjonelle realismens grunnprinsipper om hvordan det internasjonale systemet legger føringer på staters adferd overfor hverandre, er av Robert O. Keohane beskrevet som: **1)** Stater er de sentrale aktørene i internasjonal politikk; **2)** de søker makt, enten som et mål i seg selv eller som et middel for å oppnå andre mål; og **3)** stater handler i hovedsak rasjonelt og fremstår derfor som tilregnelige (comprehensible).⁶⁵ Som bestemmende for staters adferd legger realismen således størst vekt på deres rasjonelle potensiale for å søke eller øke sin makt og mindre på deres annonserte politiske ambisjoner eller moral. På den måten kan det eksempelvis argumenteres for at USA og Sovjetunionens gjensidige adferd

⁶⁴Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*, s. 18

⁶⁵Robert O. Keohane: "Realism, Neorealism and the Study of World Politics", *Neorealism and its Critics*, s. 7

under den kalde krigen var mer basert på deres respektive forståelse av hverandres makt-potensiale enn deres inkompatible politiske og økonomiske systemer.

Ifølge Kenneth W. Waltz, kan realismens *reduserende* perspektiv, med utgangspunkt i individualiserende trekk på nasjonsnivå, ikke forklare hvordan det internasjonale systemet fungerer. I henhold til Waltz er det først når det internasjonale systemet defineres som en adskilt strukturell enhet med stater som interagerende sub-enheter, uavhengig av deres interne organisering og politiske ambisjoner, at de bestemmende faktorer for den internasjonale utviklingen kan identifiseres. Med utgangspunkt i systemets *strukturelle* og ikke dets *prosessuelle* føringer, kan så tilsynelatende allmengyldige og gjentagende adferdsnormer blant stater som systemets prinsipielle enheter avdekkes.⁶⁶

2. 7. 1 Anarkisk struktur

I et struktur-realistisk perspektiv er den grunnleggende strukturelle føring som det internasjonale systemet legger på staters adferd overfor andre stater, systemets gjennomgående anarkiske karakter. Systemets anarkiske karakter er i analytisk forstand ikke ensbetydende med lovløshet og fullstendig kaos. Det må isteden sees i kontekst av fraværet av en sentral over-statlig formalisert regulerende myndighet. I et anarkisk system, uten en overordnet regulerende myndighet, vil hver stats grunnleggende sikkerhetspolitiske målsetning implisitt være å opprettholde statens eksistens og dens selvstendighet. Den anarkiske struktur, hvor føringene har samme

⁶⁶Redegjørelsen om struktur-realismen er i hovedsak basert på Kenneth N. Waltz bok *Theory of International Politics* fra 1979. Det er begrunnet med den store betydningen en rekke sentrale forfattere har tillagt boken innenfor det struktur-realistiske perspektiv. Struktur-realismen er som nevnt en viderføring av den tradisjonelle realismen. De to perspektivene har dermed på en rekke områder mye til felles, men siden denne redegjørelsen tar utgangspunkt i struktur-realismens særegne tilnærming til det internasjonale systemet har jeg valgt å ikke redegjøre nærmere for likhetene og forskjellene mellom perspektivene. Den videre redegjørelsens henvisninger til struktur-realismen kan således på flere områder være enten i overenstemmelse med den tradisjonelle realismen eller adskille seg fra den uten at jeg drøfter det nærmere.

gyldighet for alle enhetene, produserer således en universal dynamikk som igjen medfører at systemet blir selvoppholdende. De føringer som anarki-konseptet legger på statenes sikkerhetspolitikk, er av Barry Buzan beskrevet som:

"1) States are the principal referent object of security because they are both the framework of order and the highest source of governing authority. This explains the dominating concern with national security.

2) Although states are the principle objects of security, the dynamics of national security are highly relational and interdependent between states. Domestic insecurity may or may not dominate the national security agenda, but external threats will almost always compromise a major element of the national security problem. [...] With this usage, individual national security can only be fully understood when considered in relation both to each other, and to large patterns of relations in the system as a whole.

*3) Given the durability of anarchy, the practical meaning of security can only be made operational within an environment in which competitive relations are inescapable. [...] Among other things, this means that under anarchy, security can only be relative, never absolut."*⁶⁷

Den kontinuerlige usikkerheten som genereres av konkurransen mellom statene i det anarkiske systemet illustrerer sikkerhetspolitikkenes tvetydighet. For hvordan kan en stat oppnå absolutt sikkerhet i et system hvor konkurranse er gjennomgående? Der hvor stater ikke har gjensidig sikkerhet med hverandre vil økt sikkerhet for en stat representere mindre sikkerhet for en annen. En stat som har fått redusert sin sikkerhet vil igjen forsøke å balansere motparten. Konkurransens dynamikk skaper således en usikkerhetsspiral hvor statene, til tross for sine anstrengelser, ikke oppnår større sikkerhet enn det de hadde i utgangspunktet. Det sikkerhetsdilemma som avledes av systemets dys-funksjonelle dynamikk kan best eksemplifiseres med det selv-ødeleggende potensialet som supermaktenes våpenkappløp under den kalde krigen medførte.

I kontekst av den kontinuerlige konkurranse og usikkerhet som eksisterer i det anarkiske systemet, betegner Waltz forholdet mellom enhetene som en vedvarende

⁶⁷Barry Buzan: "Is International Security Possible?", *New Thinking about Strategy and International Relations*, s. 34

krigstilstand: "**Among states, the state of nature is a state of war.**"⁶⁸ Dette innebærer ikke at krig er en vedvarende tilstand, men at hver enkelt stat selv bestemmer når militær makt skal anvendes. En krig kan da, i teoretisk forstand, bryte ut når som helst. I en slik sammenheng er alle selvstendige stater i det internasjonale systemet funksjonelt sett like. Som den ytterste konsekvens av systemets anarkiske struktur, og dens vedvarende *krigstilstand*, kan dets enheter heller ikke basere sin videre eksistens på andre enn seg selv. Det internasjonale systemet fremstår da, også som et selv-hjelpende system.

2. 7. 2 Maktbalanse

Selv om stater, som systemets prinsipielle enheter, funksjonelt sett er like, er fordelingen av deres menneskelige, militære og økonomiske ressurser svært forskjellige. Som en betingelse for å bevare sin selvstendighet og nasjonale sikkerhet, må det i et struktur-realistisk perspektiv, være en balanse mellom en stats egne tilgjengelige ressurser og de tilgjengelige ressurser som en potensiell motstander rår over. Rekkevidden av postuleringen om at stater må ha en såkalt *makt-balanse* med sine omgivelser, er av Waltz betegnet som:

"If there is any distinctively *political theory of international politics*, *balance of power theory* is it."⁶⁹

Teorien om makt-balanse forklarer ikke staters adferd i lys av deres rasjonelle motiver. Den kan derimot karakteriseres som en teori om

"... *the results produced by the uncoordinated actions of states.*"⁷⁰

Det den forklarer er hvilke universale føringer som det internasjonale anarkiske systemet legger på systemets enheter. I et selvhjelpende system er det ensbetydende med at stater som ikke makter å akkumulere et adekvat ressurs-grunnlag for å balansere sine omgivelser, over tid vil bli stadig svakere og i ytterste konsekvens risikere å miste sin handlefrihet og selvstendighet. I det motsatte tilfellet, hvor stater akkumulerer så mye makt at det oppstår en ubalanse i egen favør, medfører

⁶⁸Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*, s.102

⁶⁹*ibid.* s. 117

⁷⁰*ibid.* s. 122

nødvendigvis heller ikke økt grad av sikkerhet. En ny ubalanse vil kunne resultere i en ytterligere opptrapping av sikkerhetsdilemmaet, som beskrevet over. En balansering i forhold til staters omgivelser kan således indirekte produsere en høyere grad av sikkerhet enn hva en direkte maksimering av egen sikkerhet kan avstedkomme. Waltz beskriver denne begrensende føringen på staters adferd som:

*"States can seldom afford to make maximizing power their goal. International politics is too serious a business for that."*⁷¹

Som virkemiddel for å oppnå makt-balanse, i situasjoner hvor eget ressurs-grunnlag ikke er tilstrekkelig, vil stater mer eller mindre frivillig inngå forpliktende avtaler eller allianser om gjensidig støtte med andre stater som er stillet overfor den samme trusselen. Avhengig av den reelle fordelingen av ressurser blant systemets enheter og hvordan de balanserer hverandre, vil det over tid utvikles to eller flere dominerende grupper av stater. I hver av gruppene, eller *motpolene*, vil det i utgangspunktet være de sterkeste statene som dominerer. Den relative hierarkiske fordelingen av innflytelse innenfor motpolene er avhengig av statenes totale kapasitet, målt utfra størrelsen på befolkning, territorium, natur-ressurser (resource endowment), økonomisk evne, militær styrke, politisk stabilitet og generell kompetanse.⁷²

Stabiliteten i det internasjonale systemet er, i et struktur-realistisk perspektiv, avhengig av antall *motpoler*. Få motpoler impliserer økt stabilitet og et redusert potensiale for krig. Ifølge Waltz, er en bipolar struktur, lik strukturen under den kalde krigen, ansett for å være den optimale fordelingen av makt i det internasjonale systemet. Årsaken er at de to dominerende statene i en bipolar struktur vil kunne balansere hverandre med *intern balansering* istedenfor *ekstern balansering*. De er således ikke direkte avhengig av sine allierte for å kunne balansere motparten.⁷³ Intern balansering er i tillegg ansett som et mer pålitelig og presist virkemiddel enn ekstern balansering, ettersom det er mindre sannsynlig at en stat feilvurderer egen relativ kapasitet enn at de feilvurderer kapasiteten og troverdigheten til både motstanderen og egne allierte.

De strukturelle begrensningene som bipolaritet legger på de øvrige statene i det internasjonale systemet utelukker reelle alternative allianseformer. En slik situasjon vil vedvare så lenge to dominerende stater makter å balansere hverandre med interne

⁷¹*ibid.* s. 127

⁷²*ibid.* s.131

⁷³*ibid.* s. 168

midler. Når en eller begge ikke lenger makter å balansere motparten med interne midler vil strukturen forandres fra en bipolar til en multipolær struktur ved at *tredjestater* vil kunne påvirke systemets stabilitet. I en multipolær struktur vil maktbalanseringen, i tillegg til den interne balanseringen, være avhengig av hvordan de øvrige motpolene balanserer hverandre. Med flere parametere å justere etter blir systemet mer fleksibelt og samtidig mer ustabilt. Mens den konfliktløsende årsak i et bipolært system, ifølge Waltz, er en overreaksjon av en eller begge parter, er misforståelser og feilvurderinger blant en eller flere stormakter foranledningen til ustabilitet og konflikt i et multipolært system.⁷⁴

I motsetning til en bipolar struktur hvor det mellom motpolene er en lav grad av gjensidig avhengighet, er det i en multipolær-struktur en høy grad av slik avhengighet. Waltz definerer gjensidig avhengighet som: **"Two or more parties are interdependent if they depend on one another about equally for the supply of goods and services. They are interdependent if the cost of breaking their relations or of reducing their exchanges are about equal for each of them. Interdependence means that the parties are mutually dependent."**⁷⁵ I en multipolær-struktur vil enkelte av de sterke og svake statene være gjensidig avhengig av hverandre, mens andre igjen bare vil være avhengige av andre for å bevare sin nasjonale selvstendighet. Det internasjonale systemet som helhet vil derfor være mer eller mindre preget av gjensidig avhengighet, alt ettersom de sterke statene er avhengige av de mindre for å kunne balansere hverandre. En konsekvens av dette er at graden av gjensidig avhengighet igjen varierer med antallet *motpoler*. I et bipolært system er følgelig den militære gjensidige avhengigheten liten. I et multipolært system kan derimot også de sterke statene bli både politisk og militært gjensidig avhengige av hverandre skulle en krise eller krigssituasjon mellom noen av motpolene oppstå. Waltz hevder sågar at gjensidig avhengighet i en slik sammenheng

*"... breeds hostility and fear."*⁷⁶

I en multipolær struktur kan det også være vanskelig å definere hvem som utgjør en reell trussel mot hvem, og hvilke stater som eventuelt vil påta seg ansvaret (responsibilities) for, eller har evnen til, å opprettholde stabiliteten i systemet. Forpliktende støtte fra allierte er således av vital betydning i et multipolært-system. I

⁷⁴*ibid.* s. 172

⁷⁵*ibid.* s. 143

⁷⁶*ibid.* s. 174

en bipolar struktur er det ikke tilfelle siden ingen tredjepart teoretisk sett vil være i stand til å påvirke maktbalansen. I motsetning til hva tilfellet er i en bipolar struktur, vil en multipolær struktur dessuten medføre at alliansemedlemmers sammefallende strategiske interesser blir vanskelige å definere. I en slik struktur vil de sterke statenes vilje til å inngå forpliktende samarbeid utover deres eget definerte sikkerhetsbehov bli bestemmende for samarbeidets rekkevidde. Det kan medføre at samarbeidets *plattform* begrenses til et minste felles-multiplum av alliansedeltakernes sikkerhetspolitiske behov. Konsekvensene kan bli, som Waltz betegner det:

*"They risk finding the lowest one and easily end up in the worst of all possible worlds."*⁷⁷

2. 7. 3 Alliansepolitikkenes sikkerhetsdilemma

Gjennom etablering av allianser vil deltakerstatene bli stilt overfor en rekke spørsmål, hvor det viktigste er å ha klarhet i sitt subjektive sikkerhetsbehov. På den bakgrunn kan de så vurdere i hvilken grad de skal forplikte seg i forsvaret av andre og hvilke konsekvenser som følger av ulike tilknytningsstrategier. Glenn Snyder betegner vurderingene av de ulike tilknytningsstrategiene som *alliansepolitikkenes sikkerhetsdilemma*.⁷⁸ Dilemmaet har to faser. Det første er det som leder fram til selve dannelsen av allianser. Det andre oppstår etter at alliansen er dannet. Med utgangspunkt i Glenn Snyders artikkel *The Security Dilemma in Alliance Politics*, vil jeg her konsentrere meg om det andre dilemmaet, hvor det ikke lenger er spørsmål om å inngå allianse eller ikke, men i hvilken grad en stat skal forplikte seg overfor sine alliansepartnere i en multipolær-struktur.

Sikkerhetsdilemmaet stater blir stilt overfor i slike situasjoner kan beskrives som et valg av strategi mellom de to dimensjonene, *samarbeid* (cooperate) og *unnlatelse* (defect). En samarbeids-strategi innebærer, i ytterste konsekvens, en sterk grad av forpliktelse overfor alliansen og full støtte til sine allierte når konfliktsituasjoner oppstår. Det andre ytterpunktet, unnlatelse, innebærer liten grad av forpliktelse overfor

⁷⁷*ibid.* s. 170

⁷⁸Glenn Snyder: *The Security Dilemma in Alliance Politics*, s. 462

alliansen og lite eller ingen støtte til ens allierte skulle en konfliktsituasjon oppstå. Avhengig av statenes størrelse, ressurs-grunnlag, geografiske beliggenhet og militære styrke har begge dimensjonene potensielle positive og negative aspekter. De negative aspektene er karakterisert som *desertering* (abandonment) og *fanget* (entrapment). De positive aspektene er av Snyder beskrevet som en generelt redusert risiko for å bli enten fanget eller utsatt for at ens allierte deserterer.

I en multipolær-struktur er allianser, ifølge struktur-realismen, aldri helt absolutte, uansett klarheten i allianse-traktaten. Det vil derfor alltid være en fare for å bli utsatt for desertering. Desertering er prinsipielt det samme som unnlatelse, men kan ta ulike former. Allierte kan enten ensidig oppheve allianse-forholdet, ikke være i stand til å oppfylle sine forpliktelser eller unngå å yte assistanse i situasjoner hvor slik assistanse er forventet. I begge de to siste tilfellene er alliansen fortsatt intakt, men forventningen til støtten forespeilet i alliansetraktaten er redusert. Å bli fanget, innebærer å bli involvert i en konflikt over alliertes interesser en selv ikke helt eller fullt ut deler. En fanget situasjon oppstår når en stat verdsetter alliansen høyere enn kostnadene ved å kjempe for andres interesser. Stater som risikerer å bli fanget i uønskede konfliktsituasjoner er som regel de med størst grad av avhengighet av alliansen.

Avhengig av valget av tilknytningsstrategi er risikoen for å bli utsatt for desertering, ifølge Snyder, tilnærmet omvendt proporsjonal med risikoen for å bli fanget av alliertes interesser og vice versa.⁷⁹ En høy grad av forpliktelse reduserer risikoen for desertering siden en høy grad av forpliktelser samtidig reduserer de øvrige alliertes frykt for å bli utsatt for desertering. Den samme strategien kan medføre at oppfyllelsen av allianseforpliktelsene blir tatt for gitt. I en slik situasjon kan en alliert ta større sjanser overfor en motstander og således fange de øvrige medlemmene av alliansen i en konflikt de selv ikke ønsker. I motsatt tilfelle vil en strategi basert på unnlatelse redusere risikoen for å bli fanget. En unnlatelses-strategi innebærer samtidig en økt risiko for å bli utsatt for desertering hvis ens allierte stiller seg tvilende til alliansepartnerens lojalitet overfor alliansen, og således får redusert alliansens verdi i relasjon til eget sikkerhetsbehov. I en slik kontekst fremstår essensen av alliansepolitikkens sikkerhetsdilemma som en vurdering av fordelene og ulempene ved et sterkt eller svakt forpliktende samarbeid.

Sikkerhetsdilemmaet i alliansepolitikken er sammenfallende med det sikkerhetsdilemma som usikkerhetsspiralen mellom statene i det anarkiske systemet generer. Strategier i det ene dilemmaet vil påvirke utfallet i det andre og omvendt. På en slik bakgrunn hevder Glenn Snyder at det utslagsgivende for staters valg av strategi

⁷⁹*ibid.* s. 467

i sikkerhetsdilemmaet i alliansepolitikken, er den relative avhengighet som alliansedeltakerne har av alliansen, d.v.s. i hvilken grad de er avhengige av hverandres hjelp og deres forståelse av hverandres behov for hjelp. Jo mer avhengig en stat er av alliansen og jo mindre avhengig ens allierte framstår, desto større er da sannsynligheten for at risikoen for og kostnaden av en unnløstelse, vil være større enn kostnadene og risikoen for å bli fanget i en uønsket konfliktsituasjon.⁸⁰

Stilt overfor både det generelle sikkerhetsdilemmaet og alliansepolitikken sikkerhetsdilemma synliggjøres forskjellen på sterke og svake stater i det anarkiske selv-hjelpende systemet ytterligere. Mens sterke og/eller dominerende stater kan ta en høyere risiko i begge dilemmaene uten å gå på akkord med egen sikkerhet, er det samme ikke tilfelle for mindre og mer avhengige stater. De kan i liten grad risikere å ta feil i noen av dilemmaene. Eller sagt på en annen måte: **"The smaller you are, the more right you have to be."**⁸¹ Følgene av en feilslått sikkerhetspolitikk for en svak stat kan således, i et struktur-realistisk perspektiv, fort bli omfattende, både i relasjon til egne allierte og i relasjon til en potensiell motstander. Waltz beskriver de potensielle følgene som:

*"Inopportune acts, flawed politics, and mistimed moves may have fatal results."*⁸²

2. 7. 4 Struktur-realismens begrensninger

Mye av kritikken rettet mot struktur-realismen er basert på dens deduktive og tilnærmet statiske forståelse av hvordan det internasjonale systemet fungerer.

Selv om struktur-realismen ikke kan sies å være definitivt ahistorisk⁸³, beskylder likevel Kenneth W. Thompson den for å være **"...hopelessly ambivalent**

⁸⁰*ibid.* s. 462-472

⁸¹John Riccardo, styreformann i Chrysler. Sitert i Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*, s. 194

⁸²*ibid.* s. 195

⁸³Både Waltz og Snyder illustrerer mye av sin retorikk med historiske fakta fra den kalde krigen og perioden før den første verdenskrig. Ettersom begge arbeidene er skrevet før den kalde krigens slutt er deres forståelse av multipolære føringer på staters adferd overfor andre stater derfor også preget av deres forståelse av det internasjonale samfunnet i tiden før den andre verdenskrigen.

about history."⁸⁴ Med en slik deduktiv tilnærming til det internasjonale systemet kan det, ifølge Thompson, stilles spørsmål om struktur-realismen, som perspektiv på det internasjonale systemet, er i overensstemmelse (consistent) med de empiriske fakta som er mest relevante for dens formål.⁸⁵

Som en forlengelse av Thompsons argument kan det også hevdes at struktur-realismens deduktive tilnærming medfører at ingen aktører, verken stater som det internasjonale systemets prinsipielle enheter eller overnasjonale organisasjoner, vil være i stand til å endre systemets struktur.⁸⁶ Struktur-realismens predikasjoner om det internasjonale systemets lovmessigheter står således i skarp kontrast til evolusjonismens fokusering på mulighetene for utvikling av et felles verdigrunnlag som forutsetning for å skape fred og sikkerhet. Selv om Waltz i en slik sammenheng er nøye med å påpeke skille mellom *prosessuelle* og *strukturelle* føringer, er han også nøye med å påpeke at "**[a]ny theory of international politics requires also a theory of domestic politics, since states affect the system's structure even as it effects them.**"⁸⁷ Avgrensning mot de reduserende teoriens intra-nasjonale perspektiv kan således sies å representere en begrensning på struktur-realismens samlede forklaringskraft i empiriske analyser av internasjonale forhold.

En ytterligere begrensning som følger av struktur-realismens fokusering på det internasjonale systemet som én analytisk enhet bestående av interagerende stater, er den innskrenke betydning tillagt internasjonale samarbeidsprosesser. Logisk sett representerer de kun en videreføring av det anarkiske systemet og ikke selvstendige aktører i seg selv. Organisasjoner som NATO, EU, VEU og OSSE, kan i et struktur-realistisk perspektiv således ikke bli tolket utfra sine ambisjoner og evne til å gjennomføre dem, men i steden innenfor rammen av et anarkisk selv-hjelpende system hvor konkurransen mellom statene fortsetter også innenfor organisasjonene. Waltz beskriver årsaken til det som: "**The more influential the agency, the stronger the desire to control it becomes.**"⁸⁸ Han argumenterer videre med at i en anarkisk struktur handler ikke stater for å bevare organisasjoner, men kun for sitt eget beste. I et slikt perspektiv utgjør internasjonale organisasjoner snarere en begrensning på (sterke) staters evne til å nå sine mål enn som et fruktbart virkemiddel: "**..they are better able,**

⁸⁴Kenneth W. Thompson: *Schools of Thought in International Relations*, s. 142

⁸⁵*ibid.* s. 142

⁸⁶Scott Burchill: "Realism and Neo-realism", *Theories of International Relation*, s. 87-88

⁸⁷Kenneth N. Waltz: "Response to my critics", *Neorealism and its Critics*, s. 331

⁸⁸Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*, s. 112

in the absence of the politics of the organization, to concentrate on the politics of the problem and to aim for a minimum agreement that will permit their separate existence rather than a maximum agreement for the sake of maintaining unity."⁸⁹

I relasjon til problemstillingens årsaksvariabel - *den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen* - er struktur-realismens lite presise beskrivelse av hvordan makt-balansen i en multipolær struktur reelt sett utvikler seg, og hvilke faktorer som fører til forandringer av balansen, heller ikke til særlig hjelp. Robert O. Keohane hevder eksempelvis at Waltz anvendelse av maktbalanse teorien er så generell at det blir **"...difficult [...] to state precisely the conditions under which coalitions will change. He only forecasts that balances of power will periodically recur."**⁹⁰

2.8 Konklusjon

Som analytiske perspektiver på hvordan den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen påvirket Norges avhengighet av NATO kan en kombinasjon av struktur-realismen og evolusjonismen virke problematisk. I denne oppgaven representerer, som nevnt over, struktur-realismen de grunnleggende premissene for hvordan det internasjonale systemet fungerer.

Ser vi på den generelle utviklingen i perioden 1945-95, kan vi i forlengelsen av struktur-realismens anarkimodell, se klare tegn på det Nils Andrén karakteriserer som en *samarbeidsmodell*, hvor den sterkt stigende graden av mellom- og overstatlig integrasjon har skapt et stadig økende behov for regulering av den internasjonale interaksjonen og konfliktløsning med fredelige midler.⁹¹ I realiteten har det medført en internasjonal regulering som praktisk talt berører alle områder av menneskelig virksomhet.

Med bortfallet av den kalde krigens ideologiske og militære konfliktdimensjoner sto Europa overfor nye sikkerhetspolitiske utfordringer som de eksisterende sikkerhetspolitiske samarbeidsprosessene ikke uten videre var egnet til å takle. På en slik bakgrunn kan evolusjonismen, med sin vektlegging på internasjonalt samarbeid og eksport av liberale demokratiske verdier, forstås som en sentral sikkerhetspolitisk utviklingstendens i perioden 1990-95. Betydningen av anarkimodellen, med

⁸⁹*ibid.* s. 112

⁹⁰Robert O. Keohane: "Theory of world politics", *Neorealism and its Critics*, s. 172

⁹¹Nils Andrén: *Säkerhetspolitik*, s. 7

selvstendige stater som systemets høyeste form for absolutte myndighet, representerer likevel begrensningen for evolusjonismen som perspektiv på hvordan det internasjonale systemet fungerer.

For oppgavens analyse innebærer det at både internasjonalt samarbeid og konfliktløsning, i sin ytterste konsekvens, må tolkes som underlagt premissene i struktur-realismen. Innenfor struktur-realismens rammer kan vi igjen betegne en evolusjonistisk tilnærming som et sentralt sikkerhetspolitisk virkemiddel for å balansere maktblokkene i Europa i perioden 1990-95.

3. Norsk sikkerhetspolitikk

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal det redegjøres for de grunnleggende prinsippene i norsk sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen. Redegjørelsen vil danne det empiriske grunnlaget for oppgavens analyse av kriteriene for Norges avhengighet av NATO. Det er her tre forhold det skal gjøres rede for. Innledningsvis skal Norges sikkerhetspolitiske målsetning i perioden 1990-95 klarlegges. Dernest skal det redegjøres for norske myndigheters anvendelse av sikkerhetspolitiske virkemidler for å nå den sikkerhetspolitiske målsetningen. Avslutningsvis skal så de endrede rammebetingelsene avledet av den kalde krigens slutt og deres følger for norsk sikkerhetspolitikk klarlegges.

3.2 Den sikkerhetspolitiske målsetningen

Hovedtrekkene i den sikkerhetspolitiske linje som Norge har fulgt fra 1949 og fram til 1995 har i prinsippet vært uforandret. Den grunnleggende målsetning har følgelig heller ikke vært gjenstand for særlig variasjon. Ser vi målsetning i lys av hvordan den har kommet til uttrykk hos sentrale norske forfattere og i ulike sikkerhetspolitiske dokumenter kan vi likevel, som følge av den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen, se en viss presisering av innholdet. Johan Jørgen Holsts definisjon av Norges grunnleggende sikkerhetspolitiske målsetning fra 1967 kan her være et utgangspunkt:

"Den generelle målsetningen for norsk sikkerhetspolitikk [...] defineres som det å redusere de ytre trusler mot det norske folks rett til og muligheter for å velge og gjennomføre den styreform og fordeling av samfunnsgodene som

*flertallet ønsker og i former som vil krenke den enkeltes rettigheter slik disse er beskyttet av rikets lover"*⁹²

Med ytre trusler forsto Holst, **"fysiske tvangsmidler som andre stater - særlig nærliggende stater - rår over."**⁹³ I likhet med Holst definerer også John Kristen Skogan Norges overordnede sikkerhetspolitiske målsetning innenfor rammene av den tradisjonelle sikkerhetsforståelsen - militær og territoriell sikkerhet:

*"Å avverge og trygge Norge mot militært angrep og krig, samt militært press. [...] Oppgaven er både å sikre den territorielle integritet mot overtredelser og okkupasjon og å beskytte den nasjonale handlefrihet - såvel internt som eksternt - mot å bli påført uønskede innskrenkninger gjennom trusler om militært maktbruk utenfra."*⁹⁴

Med utgangspunkt i oppgavens forholdsvis tradisjonelle forståelse av sikkerhetspolitikk kan Forsvarskommisjonen av 1990s generelle definisjonen av den grunnleggende sikkerhetspolitiske målsetning i all hovedsak tolkes som samsvarende med både Holst og Skogans definisjoner:

*"Hovedformålet med norsk sikkerhets- og forsvarspolitik er å sikre nasjonal politisk handlefrihet og å unngå krig"*⁹⁵

Det samme er også tilfelle med St meld nr 16 (1992-93) - om hovedretningslinjene for forsvaret i perioden 1994-98, som definerer Norges sikkerhetspolitiske målsetningen som:

-å forebygge krig og medvirke til stabilitet og fredelig utvikling

-å beskytte norsk handlefrihet overfor politisk og militært press,

og ivareta norske rettigheter og interesser

⁹²Johan Jørgen Holst: *Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv*, s. 24

⁹³*ibid.* s. 21

⁹⁴John Kristen Skogan: *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*, s. 2

⁹⁵NOU 1992: 12, s. 98

Oppgavens begrepsforståelse og vektlegging på den *direkte sikkerhetspolitikken* står således ikke i noe motsetningsforhold til noen av disse definisjonene. Rekkevidden av den uttrykte målsetningen må likevel til enhver tid sees i sammenheng med de sikkerhetspolitiske rammebetingelser som målsetningen skal relateres til.

I en slik kontekst kan en økende bevisstgjøring av behovet for deltakelse og innflytelse i internasjonale sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser karakteriseres som kjennetegnende for den generelle sikkerhetspolitiske tilnærmingen i Europa i den første perioden etter den kalde krigens slutt. Ettersom Norge i hele etterkrigstiden har søkt innflytelse i de internasjonale samarbeidsprosesser som påvirket norsk sikkerhet medførte det i seg selv ingen ny dimensjon i norsk sikkerhetspolitikk. De nye rammebetingelsene innebar at forutsetningen for å påvirke de sikkerhetspolitiske omgivelsene var blitt endret. Eksempelvis kan det hevdes at Norges strategiske betydning, som følge av utviklingen av den kalde krigens konfliktdimensjon, var blitt mindre viktig for USA, NATO og Russland, noe som igjen kan ha påvirket evnen til å synliggjøre norske holdninger til sentrale sikkerhetspolitiske utfordringer.

Slik situasjonen utviklet seg på første halvdel av 1990 tallet var det således en potensiell fare for at Norges innflytelse i enkelte samarbeidsprosesser, både bilateralt og innenfor rammene av organisasjoner som NATO og OSSE, skulle kunne marginaliseres. At Norge som en liten nasjon med begrensede ressurser generelt sett er avhengig av internasjonalt samarbeid for å nå sine sikkerhetspolitiske mål forsterket ytterligere det negative potensialet som en eventuell marginalisering av Norges innflytelse i internasjonale samarbeidsprosesser ville ha medført. Den generelle betydning av slik deltakelse og innflytelse for Norges sikkerhet er av Arne Olav Brundtland beskrevet som:

*"Put simply, Norway would like to see as much international cooperation as possible in order to solve her security problems in as wide a context as possible."*⁹⁷

⁹⁶St meld nr 16 (1992-93), s. 13

⁹⁷Arne Olav Brundtland: *Norwegian Security Policy after the Cold War*, (IN)

Som en konsekvens av utviklingen ble selve nødvendigheten av å fokusere på medinnflytelse i de internasjonale prosessene som påvirket norsk sikkerhet i 1995 inkorporert som en del av den grunnleggende norske sikkerhetspolitiske målsetningen:

- forebygge krig og medvirke til stabilitet og fredelig utvikling
- beskytte norsk handlefrihet overfor politisk og militært press, og ivareta norske rettigheter og interesser, ved å sikre norsk medinnflytelse i internasjonale samarbeidsprosesser
- forsvare land-, sjø- og luftterritorium mot krenkelser og angrep.⁹⁸

Norges sikkerhetspolitiske målsetning etter den kalde krigen kan på denne bakgrunn ikke karakteriseres som statisk. Ettersom innflytelse i de sentrale prosesser som påvirket norsk sikkerhet i hele etterkrigstiden har vært en dimensjon i norsk sikkerhetspolitikk, eksempelvis gjennom samarbeidet i NATO, medfører det likevel ikke at målsetningen ved utgangen av 1995 er i strid med oppgavens entydige anvendelse av begrepet *norsk sikkerhetspolitikk*. I en slik sammenheng må den uttrykte målsetningen om deltakelse i de samarbeidsprosesser som påvirker norsk sikkerhet tolkes som del av den *direkte sikkerhetspolitikken*.

3.3 De sikkerhetspolitiske virkemidlene

De grunnleggende sikkerhetspolitiske utfordringer som Norge måtte forholde seg til ble ikke endret etter slutten på den kalde krigen. Årsaken til det er at Norge fortsatt var nabo til Europas største militærmakt og at landet manglet de nødvendige økonomiske, menneskelige og militære ressurser som ville være nødvendig for på egen hånd å forsvare seg mot et eventuelt militært angrep eller press fra Russland. Med det som utgangspunkt har Norge i hele perioden fra 1949 til 1995 ført en sikkerhetspolitikk som kombinerer de to virkemidlene *beroligelse* og *avskrekkelse*.

Formålet med beroligelse var, ifølge John Kristen Skogan, å motvirke eventuelle intensjoner som den potensielle fienden (Sovjetunionen/Russland) kunne ha for å angripe Norge. Formålet med avskrekkelsen var å motvirke og nøytralisere slike

⁹⁸St prp nr 1 (1995-96), Kap. 2, pkt. 1 (IN)

intensjoner i den grad de likevel skulle oppstå.⁹⁹ Det grunnleggende problemet med en slik sikkerhetspolitikk er hvordan de to til dels motstridende virkemidlene skal kunne forenes uten at det ene ødelegger for det andre.¹⁰⁰ Avgjørende for om intensjonene i Norges sikkerhetspolitiske opplegg skulle oppnås var dermed at anvendelsen av virkemidlene sto i forhold til de aktuelle utfordringene.

3. 3. 1 Avskrekkelse

Avskrekking som et sikkerhetspolitisk produkt er av Glenn Snyder karakterisert som "...discouraging the enemy from taking military action by posing for him a prospect of cost and risk outweighing his prospective gain."¹⁰¹ Hvor effektivt avskrekkelse er som et sikkerhetspolitisk virkemiddel vil da være avhengig av forholdet mellom de potensielle gevinster en angriper forespeiler seg og de kostnader og risikoer som er forbundet med et eventuelt angrep. I en slik sammenheng beskriver Skogan norsk avskrekkelse overfor Sovjetunionen under den kalde krigen som: "Sovjetiske myndigheter skal gis tilstrekkelig grunn til å anta, at om sovjetiske styrker skulle trenge inn på norsk territorium, så vil Sovjetunionen bli påført så store kostnader ved at våre allierte da vil bringe forsterkninger inn i Norge og eventuelt opptrappe konflikten ytterligere, at angrepet ikke vil lønne seg."¹⁰² Den norske avskrekkingen hadde således to dimensjoner. Den første var egen evne til å nekte en angriper adgang til norsk territorium gjennom et troverdig oppholdende invasjonforsvar. Den andre dimensjonen var et nært kvalitativt samarbeid med Norges allierte i NATO. Ettersom Russland, som Europas største militærmakt, forble en helt sentral dimensjon i de

⁹⁹John Kristen Skogan: *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*,

s. 11

¹⁰⁰*ibid.* s. 4

¹⁰¹Glenn Snyder: *Deterrence and Defence - Toward a theory of National Security*, s. 3

¹⁰²John Kristen Skogan: *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*,

s. 7

norske sikkerhetspolitiske rammebetingelsene er denne beskrivelsen gyldig også for norsk avskrekking overfor Russland i perioden 1990-95.

Det norske forsvarets avskrekkingsevne var betinget av at dets utforming og egenskaper var troverdig tilpasset de til enhver tid rådende politiske og militære rammebetingelsene. Et troverdig forsvar var samtidig forutsetningen for at Norges allierte skulle kunne bringe forsterkninger inn i Norge for på den måten å øke kostnadene ved et eventuelt militært angrep. Under den kalde krigen innebar det et geografisk stasjonært oppholdende invasjonforsvar med klare prioriteringer til nord-områdene. Etter den kalde krigens slutt var forsvaret som organisasjon ikke lenger underlagt samme krav til beredskap, øvelsesvirksomhet og bruk av personell. Innenfor rammen av de nye sikkerhetspolitiske omgivelsene ble det således, både i Forsvarskommisjonen av 1990 og i St meld nr 16 (1992-93), lagt opp til en omorganisering, effektivisering og kvalitetsøkning. For forsvaret innebar det en omprioritering av midler fra drift til investering hvor målet var et kvantitativt mindre, men kvalitativt bedre forsvar. Begge innstillingene bygget videre på den samme forsvarsorganisering som hadde vært retningsgivende under den kalde krigen. Det oppholdende invasjonforsvaret ble fortsatt prioritert til Nord-Norge, men med økt vekt på evnen til mobilitet og styrkeoverføring mellom landsdelene.

Det omorganiserte forsvaret skulle fortsatt være basert på et balansert totalforsvar med en planmessig utnyttelse av samfunnets totale ressurser. Et balansert forsvar innebærer at de enkelte hovedelementer i forsvarsstrukturen er avstemt på en slik måte at forsvaret i utgangspunktet skal kunne motsette seg enhver form for krenkelse hvis Norge skulle bli angrepet. I klartekst betyr det at alle stridsgrener er representert med de hovedkomponenter som inngår i en moderne krigsorganisasjon. Det er to viktige aspekter ved målet om et balansert forsvar. For det første vil et ubalansert forsvar ikke fremstå som troverdig. For det andre kan et ubalansert forsvar, eksempelvis med et dårlig luftforsvar, medføre alvorlige konsekvenser for den totale forsvarsinnsatsen.¹⁰³

Forsvarets omstillingsprosess, slik den ble forutsatt i Forsvarskommisjonen av 1990 og St meld nr 16 (1994-98), ligger her delvis utenfor rammen av oppgaven ettersom begge innstillingene var basert på *Forsvarsstudien 91* med en planleggingshorisont frem til år 2012. Innenfor denne oppgavens tidsperspektiv var derfor den gamle forsvarsorganisasjonen i all hovedsak fortsatt intakt. Implementeringen av den nye forsvarsstrukturen ble påbegynt i perioden og forsvarsminister Jørgen Kosmo uttalte i den forbindelse i en tale på Forsvarets Høgskole, 28. april 1994, at prosessen var i rute.

¹⁰³En nærmere redegjørelse av forsvarets organisering vil bli gitt i avsnitt 4. 6

Driftsutgiftene var endog blitt redusert med mer enn det St meld nr 16 (1992-93) hadde forutsatt.¹⁰⁴

Ettersom Norge verken kunne avskrekke eller forsvare seg mot et eventuelt militært angrep alene, har medlemskapet i NATO vært en fundamental del av Norges totale avskrekkingsevne. Rammen for det forpliktende forsvarssamarbeidet i NATO er artikkel fem i Atlanterhavspakten, godkjent av Stortinget 29. mars 1949 og undertegnet i Washington 4. april samme år:

*"The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security"*¹⁰⁵

Artikkelen har i teorien vært en garanti om at et militært angrep mot Norge ville bli ansett som et militært angrep mot alle alliansepartnerne. NATO-medlemskapets avskrekkende effekt under den kalde krigen innebar dermed at et angrep på Norge i sin ytterste konsekvens kunne ha resultert i en tredje verdenskrig. En eventuell militær konflikt, hvor et av alliansens medlemsland ble angrepet, innebar likevel ingen automatisk krigsinnsats fra de øvrige medlemslandene. Det var forbeholdt at det var opp til det enkelte medlemsland å vedta "...**such action as it deems necessary, including the use of armed force.**"¹⁰⁶

Det sentrale her er at rekkevidden av alliansesamarbeidet, til tross for det kollektive aspektet i artikkel fem, ikke kan sees isolert fra den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen. I lys av Snyders sikkerhetsdilemma i alliansepolitikken (avsnitt 2. 7. 3),

¹⁰⁴Jørgen Kosmo: *Den sikkerhetspolitiske situasjonen - utfordringer for Norge*, (IN)

¹⁰⁵*The North Atlantic Treaty*: Artikkel 5, (IN)

¹⁰⁶Vedtatt i utgangspunktet av hensyn til den amerikanske Kongressens konstitusjonelle enerett på å erklære krig. Se Edvard Bull: *Norges historie*, s. 137-8

kan derfor rekkevidden av de enkelte medlemslands valg av tilknytningsstrategi, i teorien, ha påvirket NATO-medlemskapets betydning som norsk sikkerhetsgaranti i perioden 1990-95.

Som nevnt i avsnitt 1.1, fastslo Forsvarskommisjonen av 1990 at NATO ville forbli bærebjelken i norsk sikkerhetspolitikk. I lys av den sikkerhetspolitiske utvikling og NATOs tilpassning til de nye sikkerhetspolitiske rammebetingelsene fikk forsvarssamarbeidet i alliansen en ny karakter. Det nye retningsgivende strategiske konseptet, påbegynt på London-møte i juli 1990, ble vedtatt på toppmøte i Roma november 1991. I henhold til det nye konseptet skulle NATO gradvis omstilles fra den kalde krigens stasjonære styrkestruktur, til en struktur bestående av mindre mobile enheter. De stasjonære enhetene ble gjennomgående redusert, men utgjorde fortsatt kjernen i alliansens forsvarssamarbeid. Sikkerhetspolitisk ble likevel oppmerksomheten i økende grad rettet mot de mobile enhetene, og evnen til fleksibel og effektiv krisehåndtering ble ansett som et stadig mer sentralt virkemiddel. De mobile enhetene kan på den bakgrunn tolkes som ryggraden i NATOs nye strategi.¹⁰⁷

For norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk forble tilretteleggelsen for allierte forsterkninger og opprettholdelsen av alliert øvelsesvirksomhet i Norge en hovedoppgave også etter 1990. For avskrekkelsesevnen var slik tilretteleggelse for allierte styrker like avgjørende som opprettholdelsen av Norges eget forsvar. Skogan beskriver denne dynamikken som tre ulike forutsetninger hvor alle må realiseres. Den første forutsetningen er en tilstrekkelig vilje hos de allierte til å komme Norge til unnsetning med forsterkninger. Troverdigheten til en slik vilje demonstreres først og fremst gjennom regelmessig alliert øvelsesvirksomhet i Norge. Den andre forutsetningen er at de allierte har muligheter til å overføre forsterkninger til Norge i en krisesituasjon. Troverdigheten til de alliertes muligheter til forsterkninger gjenspeiles i tilgjengelige styrker, adekvat overføringskapasitet og norsk mottakskapasitet. Den siste forutsetningen for troverdigheten av Norges avskrekking overfor en potensiell fiende er forventningen om at det norske oppholdende invasjonsforsvaret kan holde stand til allierte forsterkninger når fram. Skulle det ikke lykkes vil det være av mindre betydning om de to første forutsetningene oppfylles.¹⁰⁸ I

¹⁰⁷Virkemidlet i seg selv er ikke nytt, jfr. NATOs såkalte brannkorps (AMF). Mobilitetskonseptet i et helhetlig perspektiv fikk imidlertid nytt innhold. En nærmere redegjørelse av NATOs nye strategiske konsept vil bli foretatt i avsnitt 5.2.

¹⁰⁸John Kristen Skogan: *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*, s. 21-22

likhet med situasjonen under den kalde krigen utgjorde troverdigheten til at de tre forutsetningene lot seg realisere, det totale avskrekkingselementet i norsk sikkerhetspolitikk også i perioden 1990-95.

3. 3. 2 - Beroligelse

Beroligelse som sikkerhetspolitisk virkemiddel hadde under den kalde krigen som formål å forebygge misforståelser og uro på sovjetisk side vedrørende hensikten med norske sikkerhetspolitiske disponeringer og eventuelle bekymringer for bruk av norsk territorium i et angrep på Sovjetunionen. For å unngå at uro eller misforståelser skulle foranledige eventuelle sovjetiske intensjoner om et militært angrep på Norge valgte norske myndigheter å vise tilbakeholdenhet m.h.t. den direkte militære evnen til å stoppe en eventuell invasjon. Ifølge Skogan, var ikke tilbakeholdenheten begrunnet med sovjetisk press, men isteden basert på at Norge fant det sikkerhetspolitisk formålstjenlig.

De potensielle problemene med norsk tilbakeholdenhet var at det til en viss grad kunne gå på akkord med det totale avskrekkingselementet. Men uten en slik beroligelse gjennom tilbakeholdenhet kunne en økende gjensidig usikkerhetsspiral (jfr. sikkerhetsdilemmaet) ha medført vesentlig større krav til Norges avskrekkelsesevne og samlet sett ha redusert Norges sikkerhet.¹⁰⁹

Beroligelsespolitikken overfor Sovjetunionen tok i all hovedsak form av norske selvpålagte restriksjoner for det allierte nærværet på norsk territorium. De var basert på ensidige politiske viljeserklæringer, ikke vedtatt i lovs form, men som kongelige resolusjoner. Restriksjonene var ikke gjort avhengige av motytelser fra sovjetisk side. Deres rekkevidde var hele tiden begrenset av det rådende trusselbilde. De viktigste restriksjonene var: **1)** ingen fremmede baser i Norge i fredstid; **2)** ingen kjernefysiske våpen lagret på norsk område i fredstid; og **3)** ingen allierte øvelser i Finnmark. Det ble gitt spesielle begrensninger for allierte marinefartøyers adgang til norsk territorialfarvann og alliert overflyvning av norsk territorium (forbudt øst for 24. breddegrad). Det var i tillegg også begrensninger på hvor mange fly og marinefartøyer som kunne oppholde seg samtidig i forskjellige landsdeler, og hva slags bevæpning og

¹⁰⁹*ibid.* s.11-12

utstyr de kunne føre. De nærmere detaljerte reglene i forbindelse med alliert nærvær og deltakelse på øvelser ble kun gjort kjent for de allierte det involverte.¹¹⁰

I perioden etter den kalde krigen ble de eldre og spesielle begrensninger ikke lenger ansett som hensiktsmessige eller egnet til å fremme formålet. Som en helhetlig konsekvens ble det i St prp nr 1 (1995-96), lagt til grunn nye generelle retningslinjer for utenlandsk militær virksomhet i Norge:

- forholdene legges til rette for at våre allierte kan unnsette Norge i krise og krig
- Norge må ha oversikt over, og kontroll med, utenlandsk militær virksomhet på norsk territorium
- Norge må ta tilbørlig hensyn til den strategiske situasjon i nord og ikke tillate utenlandsk militær virksomhet av en slik karakter at den med rimelighet kan oppfattes som provoserende eller skape spenning i forholdet til våre naboer.¹¹¹

De nye retningslinjene innebar ingen grunnleggende endring i forhold til tidligere regler. Det sentrale var fortsatt: **"Norge må ha oversikt over, og kontroll med, utenlandsk militær virksomhet på norsk territorium."** De nye retningslinjene fikk først og fremst betydning i forhold til alliert nærvær i Finnmark hvor tilstedeværelse og øvelsesvirksomhet ble tillatt i begrenset grad.

I de nye bestemmelsene ble det eksempelvis gitt tillatelse for allierte overflyvninger i forbindelse med besøk og inspeksjoner til Russland. Utenlandske militære transport- og passasjerfly kunne nå også fly til Kirkenes.

I en nyopprettet sikkerhetssone nær grensen til Russland fikk allierte kampfly fortsatt ikke adgang. Det ble samtidig annonsert en ny kongelig resolusjon som erstatning for de gamle bestemmelsene om fremmede militære marinefartøyers adgang til norsk territorium i fredstid. Begrunnelsen var også her at

*"[g]jeldende regelverk fra 1951 er for rigid og detaljert, og medfører et uforholdsmessig stort antall dispensasjoner. Ny teknologi har også medført at en rekke bestemmelser er lite hensiktsmessige."*¹¹²

¹¹⁰*ibid.* s. 16

¹¹¹*St prp nr 1 (1995-96)*, kap 2, pkt 4. (IN)

¹¹²*ibid.*

I følge Skogan, var de selvpålagte restriksjonene under den kalde krigen sikkerhetspolitiske verktøy som stabiliserte Norges situasjon i forhold til Sovjetunionen ved at de gjorde norsk sikkerhetspolitikk mer forutsigbar og motvirket eventuelle sovjetiske omdisponeringer som kunne true norsk sikkerhet.¹¹³ Opprettholdelsen av dem forutsatte at det ikke ble foretatt disposisjoner som kunne innebære en ny eller øket militær trussel mot Norges sikkerhet. Skogans beskrivelse er også her i overensstemmelse med forholdet mellom Norge og Russland i perioden 1990-95.

3. 3. 3 Sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser

Som sikkerhetspolitisk virkemiddel var internasjonalt samarbeid alene ikke ansett å være tilstrekkelig for å nå den sikkerhetspolitiske målsetningen.¹¹⁴ For Norge var det tilfelle både under den kalde krigen og i perioden 1990-95. Dets funksjon var følgelig å anse som et utfyllende supplement til de sentrale virkemidlene - *avskrekkelse* og *beroligelse*.

Som en konsekvens av de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene Norge var underlagt i hele perioden etter den andre verdenskrig har behovet for internasjonalt samarbeid likevel representert en vedvarende faktor i norsk sikkerhetspolitikk. Kombinert med Norges strategiske posisjon, kan det på den bakgrunn hevdes at Norges generelle innflytelse i internasjonale samarbeidsprosesser under den kalde krigen på flere områder var større enn Norges relative størrelse og ressurser skulle tilsi. Det samme kan hevdes å ha vært tilfelle for Norges bilaterale forhold til USA, som både var og fortsatt er den reelle garantisten for norsk sikkerhet. Betydningen av de ulike samarbeidsprosessene må også her sees i sammenheng med de til enhver tid rådende sikkerhetspolitiske omgivelsene.

Som Gro Harlem Brundtlands redegjørelse til Stortinget i 1992 (sitert på s. 1) og presiseringen av den norske sikkerhetspolitiske målsetningen i 1995 viser, var ikke behovet for internasjonalt samarbeid blitt mindre etter den kalde krigens slutt. Årsaken til det kan, som Neumann og Ulriksen hevder, være at for en småstat som Norge er det av betydning at "**...jo mer som avgjøres i på forhånd fastlagte normer, desto**

¹¹³John Kristen Skogan: *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*,

s. 17

¹¹⁴*ibid.* s. 4

mindre avgjøres av stormaktene på egen hånd."¹¹⁵ Det sikkerhetspolitiske samarbeidet i perioden 1990-95 må dermed sees i kontekst av både samarbeidet innen NATO og i et bredere regionalt og globalt perspektiv. Ettersom de ytre rammene for samarbeidsprosessene i denne perioden i høy grad var påvirket av overgangen fra en statisk bipolar konfliktdimensjon til et mer dynamisk konfliktmønster, kan en aktiv innsats og synliggjøring av norske interesser både innenfor rammene av organisasjoner som NATO, EU, VEU, FN og OSSE, og i forholdet til USA, sees som en forutsetning for at Norge fortsatt skulle kunne oppnå innflytelse i de sikkerhetspolitiske forhold som påvirket norsk sikkerhet.

I lys av et endret sikkerhetspolitisk fokus hos Norges allierte, kombinert med en relativt høy grad av stabilitet i norske nærområder, redusert strategisk betydning, ikke-medlemskap i EU og begrensede påvirkningsmuligheter som assosiert medlem i VEU, kunne de nye rammebetingelsene således medføre at de tradisjonelle sikkerhetspolitiske samarbeidspartneres interesse for norske sikkerhetspolitiske utfordringer ble vesentlig redusert. Norges reelle evne til et aktivt engasjement og innflytelse var dermed betinget av den konkrete tilknytningsgraden til de ulike samarbeidsprosessene og rammebetingelsene som naturlig fulgte av Norges beliggenhet og samlede ressurser.

Både de reviderte selvpålagte restriksjonene¹¹⁶ og St meld nr 46 (1993-94) - om bruk av norske styrker i utlandet, kan på en slik bakgrunn tolkes som et uttrykk for økt norsk vilje til å påta seg kostnader og forpliktelser i flernasjonale fora. De kan også tolkes som et middel for å unngå at betydningen av norske interesser og synspunkter skulle bli marginalisert. Eller som Neumann og Ulriksen beskriver det: "**...motvirke inntrykket av å være en nettoforbruker av alliertes sikkerhetsgarantier.**"¹¹⁷

¹¹⁵Neumann og Ulriksen: "Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk", *Norges Utenrikspolitikk*, s. 103

¹¹⁶Revisjonen var også begrunnet av hensyn til at andre enn Norges allierte, i forbindelse med øvelser for Partnerskap for Fred-operasjoner o.l., skulle kunne drive militær aktivitet i Norge,

¹¹⁷Neumann og Ulriksen: "Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk", *Norges Utenrikspolitikk*, s. 103

3.4 Sikkerhetspolitiske rammebetingelser etter den kalde krigen

Norsk sikkerhetspolitikk i perioden 1990-95 var, i likhet med situasjonen under den kalde krigen, fortsatt underlagt komplekse faktorer som norske myndigheter alene hadde liten eller ingen mulighet til å påvirke. Som nevnt i St meld nr 16 (1992-93), hadde de store omveltningene i den tidligere øst-blokken resultert i at det i 1992 ikke forelå noen umiddelbar militær trussel rettet mot norsk område (avsnitt 2.3). Selv om Russlands militære nærvær i nordområdene alene ikke utgjorde noen alvorlig direkte trussel mot Norge, utgjorde nærheten til Russland, kombinert med nordområdenes relativt sett økende strategiske betydning for Russland og usikkerheten vedrørende demokratiseringsprosessen i det tidligere Sovjetunionen, i seg selv sikkerhetspolitiske usikkerhetsfaktorer som ikke kunne ignoreres. Norges sikkerhetspolitiske disponeringer overfor Russland må derfor sees i sammenheng med at det innenfor rammene av de nye sikkerhetspolitiske omgivelsene fortsatt ikke eksisterte et sikkerhetsfelleskap i nordområdene.

Bortfallet av den direkte koblingen mellom Russlands militære kapasitet i nordområdene og den offensive trussel som det tidligere Sovjetunionen hadde representert i sentral-Europa, medførte også at Norge ikke lenger framsto som et sted hvor NATO kunne tape en tredje verdenskrig. I tillegg kom det faktum at nordområdene, til tross for nærværet av Russlands sjøbaserte kjernefysiske gjengjeldelsesevne, gjennomgående var preget av stabilitet, relativt lav spenning og fravær av alvorlige sikkerhetspolitiske motsetninger. NATOs oppmerksomhet ble følgelig i stadig økende grad rettet mot de ustabile områdene i Sørøst-Europa og det tidligere Sovjetunionen. Nedleggelsen av NATOs nordkommando på Kolsås og Norges innlemmelse i den nye Nordvest-kommandoen i Storbritannia, kan ifølge Neumann og Ulriksen, på den bakgrunn tolkes som nok et **"skritt mot marginalisering, mot at de allierte skulle glemme Norge og norske problemer."**¹¹⁸

Selv om den direkte sammenhengen mellom Norges sikkerhetspolitiske situasjon og spenningsnivået langs det gamle jernteppe var så godt som borte, innebar det likevel ikke at norsk sikkerhetspolitikk på første halvdel av 1990-tallet var noe mindre avhengig av situasjonen i Europa enn hva tilfellet var under den kalde krigen. Sammenhengen tok isteden form av andre konfliktdimensjoner, som i motsetning til

¹¹⁸*ibid.* s. 99

den kalde krigens, verken var oversiktelige eller forutsigbare. De gjenværende sikkerhetsmekanismene (NATO og OSSE) var ikke uten videre særlig egnet til å fylle det sikkerhetspolitiske tomrommet som oppsto i deler av Europa etter den kalde krigens slutt. Konflikter i form av etniske motsetninger, politisk kaos, nasjonalisme og sosial uro representerte all-europeiske sikkerhetspolitiske utfordringer, som hvis de ikke lot seg hindre, begrense eller avslutte, ville kunne ha medført en ytterligere destabilisering av Europa og igjen bidratt til at usikkerhetspiralen som preget den kalde krigen ville fått ny næring.

I motsetning til den kalde krigen, som i sin ytterste ekstremitet var et tilnærmet *null sum-spill*, var perioden 1990-95 preget av en økende sikkerhetspolitisk fleksibilitet. Bortfallet av den direkte militære trusselen mot Norge innebar at andre indirekte aspekter, som viktigheten av demokratisering og politisk stabilitet hos tidligere fiender, ble tillagt stadig større sikkerhetspolitisk betydning. Det aspektet som utgjorde den største trusselen, at Russland skulle utøve militært press eller invadere Norge, ble følgelig ansett som stadig mindre sannsynlig, mens risikoen for at politisk uro som følge av manglende demokratisering og ustabilitet i tidligere øst-blokkland indirekte skulle kunne representere en sikkerhetspolitisk trussel for Norge, ble ansett som vesentlig mer sannsynlig.¹¹⁹ I motsetning til trusselbildet i den bipolære strukturen under den kalde krigen var trusselbildet i den nye strukturen således mer sammensatt.

Det er også i lys av det endrede trusselbildet vi finner Norges strategiske betydning for NATO i perioden etter den kalde krigen. Den strategiske betydningen kjennetegnes ved hvor viktig norsk territorium og havområdene utenfor oppfattes å være i en krise eller krig.¹²⁰ Norges strategiske betydning for NATO i perioden 1990-95 kan på den bakgrunn generelt karakteriseres som vesentlig redusert i forhold til hva tilfellet var under den kalde krigen. Under den kalde krigen var Norges strategiske posisjon i hovedsak relatert til tre dimensjoner: 1) Den globale strategiske supermaktkonflikten; 2) kontrollen over atlantiske forsyningslinjer; og 3) stor-krig i Europa. Felles for dimensjonene var sammenhengen til ett overordnet sett av strategiske interesser generert av den bipolære etterkrigsstrukturen. Med slutten på den kalde krigen forsvant den opprinnelige forutsetningen for NATO-samarbeidet. I den nye sikkerhetspolitiske situasjonen var det dermed ikke lenger gitt at alliansens medlemmer ville ha sammenfallende overordnede strategiske mål. Ulike allierte prioriteringer i kombinasjon med de relativt stabile sikkerhetspolitiske nordområdene innebar for Norge en ytterligere fare for å bli satt utenfor det internasjonale fokus. Til tross for de

¹¹⁹Arne Olav Brundtland: *Norwegian Security Policy after the Cold War*, (IN)

¹²⁰ *NOU 1992: 12*, s. 119

endrede rammebetingelsene var NATOs overordnede strategiske formål fortsatt det kollektivt forpliktende forsvarssamarbeidet nedfelt i NATO-pakten. Det kan derfor uten videre konstateres at Norge som NATO-medlem pr. definisjon var av betydelig strategisk interesse for alliansen.

Spørsmålet om Norges strategiske betydning for NATO, og dermed også forventningen om opprettholdelsen av alliansens forpliktelser, var ikke atypisk for perioden etter den kalde krigen. Betydningen av en aktiv tilnærming til den sikkerhetspolitiske samarbeidssprosessen var også under den kalde krigen i betydelig grad avgjørende for rekkevidden av det sikkerhetspolitiske samarbeidet i alliansen. Eksempelvis ble nordområdene på 70-tallet i amerikansk teoretisk og sikkerhetspolitisk tilnærming karakterisert som *The forgotten flank*.¹²¹ Skjæringspunktet sto dengang mellom NATOs kontinentale og maritime strategi og var i stor utstrekning preget av den tilsvarende amerikanske tilnærmingen. Aktiv norsk formell og uformell deltakelse i relaterte utredninger om nordområdenes strategiske betydning for USA, og dermed også for NATO, påvirket i positiv grad USAs videre sikkerhetspolitiske holdning overfor Norge og nordområdene.¹²²

Den sikkerhetspolitiske betydningen av en europeisk identitet i NATO var for Norge først og fremst relatert til utviklingen i VEU, som etter Maastricht-konferansen i 1991 fikk et klart mandat til å samordne europeiske synspunkter for å opptre med felles posisjon under drøftelser innen NATO.¹²³ Som assosiert medlem kunne Norge ikke delta i de avgjørende beslutninger om felles tilnærming. I en slags mellomposisjon mellom den europeiske og den atlantiske dimensjonen, risikerte Norge dermed å bli stilt overfor et lite ønskelig valg mellom en transatlantisk sikkerhetsgaranti eller europeisk integrasjon. Den reelle sikkerhetspolitiske betydningen av VEU for Norge og organisasjonens rolle i forhold til både EU og NATO var i perioden fram til 1995 ikke endelig avklart. Ettersom VEU i perioden ikke representerte noen egen militær dimensjon i europeisk sikkerhetspolitikk som gikk utover rekkevidden av forsvarssamarbeidet i NATO, var organisasjonens militærstrategiske betydning for norsk sikkerhet etter den kalde krigen følgelig tilsvarende begrenset.

¹²¹Rolf Tamnes: *The United States and the Cold War in the High North*, s. 242 (s. 238-248)

¹²²*ibid.* s. 248

¹²³*Delrapport til Europautredningen: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv"*, s. 43

3.5 Konklusjon

Norsk sikkerhetspolitikk i perioden 1990-95 var i all hovedsak en videreføring av den sikkerhetspolitikk som var blitt ført under den kalde krigen. Avskrekking gjennom et troverdig oppholdende invasjonforsvar og medlemskap i NATO, kombinert med en fortsettelse av beroligelsespolitikken overfor Russland, utgjorde fortsatt hovedelementene i sikkerhetspolitikken. Den kraftig reduserte direkte militære trusselen, en redusert direkte sammenheng til den sikkerhetspolitiske situasjonen i Sentral-Europa, kombinert med sikkerhetspolitisk relativt stabile nærområder og redusert strategisk betydning for NATO, innebar for Norge en reell risiko for å forsvinne fra den internasjonale oppmerksomheten. Det medførte også en viss risiko for å bli marginalisert i de samarbeidsprosesser som påvirket Norges sikkerhetspolitiske situasjon.

Skulle Norge kunne påvirke den sikkerhetspolitiske utviklingen var det derfor avgjørende at Norge i størst mulig grad deltok aktivt i de sikkerhetspolitiske samarbeidsprosessene. Ettersom både det generelle trusselbildet og samarbeidets form hadde endret karakter etter den kalde krigen, var det også for Norge nødvendig med en ny-orientering i forhold til den europeiske utviklingsprosessen. Norges ikke-medlemskap i EU og assosierte medlemskap i VEU hindret Norge fra å øve formell innflytelse innenfor de sentrale europeiske samarbeidsprosessene. Kombinasjonen av manglende formell innflytelse og betydningen av å kunne øve innflytelse i de prosessene som påvirket norsk sikkerhet medførte at målet om innflytelse i seg selv ble inkorporert i den grunnleggende norske sikkerhetspolitiske målsetningen i 1995 .

Til tross for at den direkte militære trusselen mot Norge var blitt kraftig redusert etter den kalde krigen, medførte usikkerheten om den videre utviklingen i Russland et usikkerhetsmoment som ikke kunne ignoreres. Det var derfor spesielt viktig at troverdigheten til NATOs sikkerhetsgaranti overfor Norge ble opprettholdt. I en slik kontekst fremstår målsetningen om innflytelse i de samarbeidsprosesser som påvirket norsk sikkerhet også som et indirekte virkemiddel for å opprettholde Norges relative avskrekkelsesevne overfor Russland. Norges avhengighet av NATO i perioden 1990-95 kan på den bakgrunn tolkes som et sammensatt forhold, hvor ikke bare de militær-strategiske forhold, men også deltakelse i de sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser, påvirket avhengighetsforholdet.

4 - Norges direkte behov for assistanse fra NATO

4.1 Innledning

Utviklingen fra det trusselbildet som ble lagt til grunn i Forsvarskommisjonen av 1974 fram til det trusselbildet som ble lagt grunn i St meld nr 16 (1992-93), gjenspeiler følgelig den sikkerhetspolitiske utviklingen (avsnitt 2.3). Overgangen fra den kalde krigens bipolære konfliktdimensjon til en tilnærmet multipolær struktur med flere konfliktdimensjoner, la nye føringer på den sikkerhetspolitiske tilnærmingen. Til tross for et endret trusselbilde forble Russland fortsatt tillagt stor oppmerksomhet i norsk sikkerhetspolitikk i perioden 1990-95. Redegjørelsen for Norges behov for alliert assistanse i tilfelle en krise- eller krigssituasjon tar av den grunn utgangspunkt i den militære situasjonen i Russland slik den utviklet seg fra slutten av den kalde krigen og frem til 1995. Forskjellen mellom Russlands militære kapasitet og Norges evne til på egen hånd å avskrekke og forsvare seg mot et eventuelt angrep eller militært press vil indikere Norges direkte behov for assistanse fra NATO. Ettersom den reelle forskjellen mellom Russlands militære kapasitet og Norges forsvarsevne bare kunne avklares i en krise- eller krigssituasjon er analysen, av innlysende årsaker, basert på rimelighetsvurderinger av de faktiske forhold slik de utviklet seg etter den kalde krigens slutt.

4.2 Endrede rammebetingelser for militære institusjoner i Russland

Avslutningen av den kalde krigens konfliktdimensjon fikk betydelige negative følger for de militære institusjonene i det tidligere Sovjetunionen. Fra å tilhøre en privilegert høystatus-gruppe i 1990 med klart definerte oppgaver i en supermakt, hadde institusjonene i 1995 ikke tilnærmelsesvis lenger den samme status eller klart definerte oppgaver tilpasset de nye sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. Utviklingen var preget av fire gjensidig påvirkende aspekter: **1)** Rekkevidden av fiendebildet var

redusert. Det tidligere globale konfliktnivået var i all hovedsak redusert til et regionalt nivå. 2) Det politiske systemet, som var selve drivkraften i den globale konfliktdimensjonen, ble forvandlet fra et totalitært system til et tentativt demokrati. 3) De generelle økonomiske forutsetningene for de militære institusjonene ble betydelig forverret. 4) Sovjetunionen ble oppløst og store deler av dets militærapparat ble fordelt på flere selvstendige republikker.

Konsekvensene av de endrede rammebetingelsene gjorde det nødvendig for Russland å igangsette en omfattende endring i sin forsvarsstruktur. De gamle arme- og divisjonsinndelingene ble forsøkt strømlinjeformet i nye korps- og brigadestrukturer. Rammene for omstillingsprosessen var lagt i den nye *Forsvarsloven*, vedtatt i 1992. Den fastslo at de russiske væpnede styrkene skulle ha en personelloppsetning tilsvarende en prosent av landets befolkning, hvilket tilsa 1,5 millioner mennesker.¹²⁴ Den totale mannskapsstyrke ble av norske myndigheter i 1995 antatt å være i overensstemmelse med den nye loven.¹²⁵ Sammenlignet med mannskapsstyrken på slutten av den kalde krigen innebar det en reduksjon på flere millioner soldater. I tillegg kom reduksjonene i våpenindustrien og andre virksomheter tilknyttet forsvaret. Til sammen ble et titalls millioner mennesker berørt. De politiske, økonomiske og sosiale konsekvensene for det russiske samfunnet var tilsvarende store.

4.3 Militære styrker i Norges nærområder

For Norge har først og fremst det sjømilitære aspektet, i kombinasjon med flystyrker, tradisjonelt blitt tillagt størst vekt i risikovurderinger av sovjetiske styrker. Det ble begrunnet med den sovjetiske Nordflåtens fremskutte operasjonsmønster og dens ambisjoner om å hindre allierte forsterkninger til Norge og Europa. I tillegg kom Nordflåtens strategiske betydning for Sovjetunionen. Den globale supermaktkonflikten under den kalde krigen ble derfor, i takt med den tekniske utviklingen av sjøbaserte våpensystemer, stadig mer gjeldende i Norges nærområder.

Konsekvensene for de russiske styrkene i nordområdene var i perioden 1990-95, i likhet med resten av det russiske forsvaret, svært omfattende. Det tidligere Leningrad militærdistrikt (LEMD), som omfattet Kolahalvøya, ble som følge av

¹²⁴Jørgen Kosmo: *Den sikkerhetspolitiske situasjon i Russland*, (IN)

¹²⁵*St prop nr 1 (1995-96)*, kap. 2, pkt. 2, (IN)

tilbaketrekkingen av styrker fra Sentral-Europa omstrukturert til en integrert del av det nye *1.Echelon*, eller fremre operasjonsområde. I St meld nr 16 (1992-93), ble de mest markerte utviklingstrekkene i nordområdene beskrevet som en kraftig nedgang i øvelsesomfanget og tilsvarende nedgang i styrkenes generelle beredskap.¹²⁶

Situasjonen for det russiske forsvaret kunne likevel ikke generaliseres. Deler av den gamle strukturen var i enkelte avdelinger klart bedre ivaretatt enn i andre. Spesielt gjaldt det de strategiske kjernefysiske styrkene og de såkalte luft-lande og marine-infanteristyrkene. En stor del av disse var enten forlagt på Kolahalvøya eller i andre deler av nordområdene. I et norsk perspektiv sto Nordflåtens strategiske ubåter sentralt. De representerte i hele perioden Russlands viktigste kjernefysiske gjengjeldelsesevne og var følgelig høyt prioritert. I 1994 hadde eksempelvis 28 av Russland 45 strategiske ubåter nordområdene som sitt operasjonsområde.¹²⁷

Den russiske nordflåten generelt gjennomgikk en omfattende omstrukturering. Evnen til å gjennomføre kamphandlinger ble i forhold til situasjonen før 1990 betydelig redusert. Reduksjonene for Nordflåten var riktignok mindre enn for de øvrige russiske flåtene. Fra norsk side var det forventet at evnen til å gjennomføre omfattende kamphandlinger gradvis ville bli ytterligere redusert. Unntaket var den strategiske delen av flåten. Kun de høyest prioriterte fartøyer, ubåter og et mindre antall av de største og mest moderne overflatefartøyer, utførte sjøtrening som tilfredsstilte de operative krav. Selv om de strategiske ubåtene, eller enhetene satt til drift og beskyttelse av dem, ikke direkte var relatert til norsk sikkerhet var deres tilstedeværelse likevel av stor betydning.¹²⁸ Deres blotte eksistens var en sterkt medvirkende årsak til at nordområdenes strategiske verdi for Russland ble opprettholdt.

Flystyrkene på Kolahalvøya gjennomgikk i perioden en tilsvarende omfattende omstrukturering som Nordflåten. Fire av Russlands fem forsvarsgrener var fram til 1995 oppsatt med flystyrker. I 1990 utgjorde de i Norges nærområdene totalt 950 fly og helikoptre. Nordflåten alene hadde 400 fly, inkludert bombefly, jagerfly, transportfly og kamphelikoptre.¹²⁹ I tillegg gav overkapasiteten på flybaser i området en betydelig evne til overføring av forsterkninger. Områdets rolle som Russlands viktigste base for strategiske ubåter medførte også at flystyrkene på Kolahalvøya

¹²⁶St meld nr 16 (1992-93), s. 48

¹²⁷Anders Kjølberg: "Norges forhold til Russland og Øst-Europa", *Norges Utenrikspolitikk*, s. 331

¹²⁸St meld nr 16 (1992-93), s. 49

¹²⁹NOU 1992: 12, s. 125

fortsatt ble tillagt stor betydning.¹³⁰ Resultatet av omstruktureringen var i 1995 at antallet fly med offensiv kapasitet faktisk var relativt høyere enn i 1990. Antallet luftforsvarsjagerfly var halvert. De gjenværende 190 fly var likevel gjennomgående utstyrt med mer avanserte våpen enn tidligere. Sett i sammenheng med en modernisering av bakkebasert luftvern og forbedret kommando og kontrollsystem, innebar det at en betydelig luftforsvarskapasitet ble opprettholdt.¹³¹ Re-aktiviseringen av hangarskipet *Kuznetsov* påvirket både Nordflåtens og flystyrkenes aksjonsradius. Selv om skipet først i mai 1996 ble sendt på sitt første større oppdrag siden 1991, var det fra norsk side antatt at skipet la et betydelig beslag på de samlede ressursene, noe som igjen påvirket de øvrige fly- og marinestyrkenes operasjonelle status.¹³²

Et sentralt aspekt som utfylte rekkevidden av den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen var inngåelsen og implementeringen av avtalen om konvensjonelle styrker i Europa (CFE). Avtalen omfattet land og luftbaserte offensive våpen i Europa fra Atlanterhavet til Uralfjellene. Etter avtalens artikkel fem, som regulerte styrkenivået for hver av de tidligere blokkene, kunne Warszawapakten på flankene, det tidligere LEMD og Nord-Kaukasus militærdistrikt, til sammen ha 4700 stridsvogner, 5900 pansrede personellkjøretøyer og 6000 artillerienheter. Avtalen satt ingen begrensning i fordelingen innbyrdes mellom flankene. Avtalens utgangspunkt, den tidligere blokkdelingen, tok ikke hensyn til oppløsningen av Warsawapakten eller Sovjetunionen. For Russlands del ble derfor innholdet i avtalen betydelig endret. Styrkebegrensningene i flankesonene for Russland ble som resultat 700 stridsvogner, 580 pansrede personellkjøretøyer og 1280 artillerienheter. I tillegg kunne Russland lagre 600 stridsvogner, 800 pansrede personellkjøretøyer og 400 artillerienheter i de sørlige delene av det tidligere LEMD.¹³³ Totalt kunne Russland som følge av CFE avtalen bare utplassere en relativt liten del av sine militære styrker i et område som representerte mer enn halvparten av den europeiske delen av landet. Avtalens personellstyrketak var i utgangspunktet resultat av viljeserklæringer fra de enkelte deltakerland. Det ble begrunnet med at militært personell ikke var verifiserbare i samme grad som militært materiell. Verifiseringen av materiellreduksjonene ble i tillegg ansett som tilstrekkelig gjennomnsiktige.¹³⁴ Av spesiell betydning for Norge var

¹³⁰*ibid.* s. 124

¹³¹*St prop nr 1 (1995-96)*, kap. 2, pkt 2. (IN)

¹³²Jørgen Kosmo: *Den sikkerhetspolitiske situasjon i Russland*, (IN)

¹³³Jeffrey D. McCausland: *The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty: Threats From the Flank*, (IN)

¹³⁴*St meld nr 16 (1992-93)*, s. 45

avtalens begrensninger om ikke å omfatte sjømilitære styrker. I tillegg gjaldt ikke de regionale begrensningene for lokaliseringen av flystyrkene.

I sammenheng med konflikten i Nord-Kaukasus militærdistrikt, ba Russland om endrede betingelser eller reforhandling for flankesonene. Avtalepartnerene generelt og Norge og Tyrkia spesielt motsatte seg sterkt slike endringer.¹³⁵ Den endelige rekkevidden for avtalens fastsettelse av styrkenivået i flankesonene skulle ikke avklares før revisjonskonferansen i mai 1996. De vel 500 inspeksjoner som var gjennomført inntil 1994 hadde likevel ikke avslørt at verken Russland eller andre nasjoner hadde unnlatt å implementere styrkereduksjonene i henhold til avtalen.¹³⁶

Den totale landbaserte offensive kapasiteten i 1. Echelon var som følge av avtalen og de endrede rammebetingelser generelt, betydelig redusert. Fra 1990 til 1995 var antall divisjoner i hæren redusert fra 15 til 7,5. Styrken i fredstid var redusert fra 165 000 til 78 000. På Kolahalvøya var antallet aktive divisjoner i 1995 to, en nær opp til norskegrensen og en noe lenger syd. Disse var ikke fullt oppsatt med personell og representerte således en begrenset offensiv kapasitet. Alene utgjorde de ingen betydelig trussel mot Norges sikkerhet.¹³⁷ I forhold til de øvrige militærdistriktene vest for Ural var likevel reduksjonene i nordområdene mindre omfattende. Foruten oppgraderingen av Leningrad militærdistrikt til 1. Echelon, var det tre årsaker til det. Den viktigste var områdets strategiske betydning for Russland. Videre var områdets relativt sett velutbyggede infrastruktur søkt utnyttet. I tillegg hadde avdelingene gjennomgått en modernisering som følge av tilbaketrekningen av materiell fra Sentral-Europa. Fra norsk side var det i 1995 forventet at det framtidige russiske styrkenivået i norske nærområder ville bli opprettholdt.¹³⁸

4.4 Militære konsekvenser for Norge

For Norge og NATO medførte implementeringen av CFE-avtalen og de endrede rammebetingelser for Russlands militære institusjoner en betydelig redusert militær trussel. At reduksjonene i nordområdene relativt sett var mindre enn i øvrige forsvarsdistrikter gjenspeiler den militære utviklingen som Forsvarskommisjonen av

¹³⁵Jørgen Kosmo: *Den sikkerhetspolitiske situasjon i Russland*, (IN)

¹³⁶Necil Nedimoglu: *NATO and Partner Countries Cooperate in Implementing the CFE Treaty*, (IN)

¹³⁷*St prop nr 1 (1995-96)*, kap. 2, pkt. 2. (IN)

¹³⁸*ibid.*

1990 la til grunn for sin innstilling. Der ble det antatt at nordområdene ikke ville bli påvirket i samme grad av nedrustning som i Sentral-Europa. Årsaken var først og fremst regionens strategiske betydning for Russland. De militære avdelinger forlagt til Kolahalvøya ble av kommisjonen likevel kun tillagt begrenset offensiv evne.¹³⁹ For mer omfattende operasjoner mot Norge var det nødvendig med betydelige forberedelser og overføringer av hærstyrker fra andre områder.

I en tale 18. februar 1995, om den sikkerhetspolitiske utviklingen i Russland, fastslo forsvarsminister Jørgen Kosmo at russiske myndigheter neppe hadde intensjoner om å bruke militær makt mot noen del av NATO. I det foreliggende sikkerhetspolitiske klima la han til grunn fire relativt konstante faktorer som fundament for Norges tilnærming til Russlands potensielle militære kapasitet:

"1) Russland er, og vil i overskuelig tid fortsette å være, den dominerende militærmakt i Europa, til tross for nedgangen i styrkenivå.

2) Det vil være en sentral oppgave for landets myndigheter å sikre landets territorium; dette innebærer blant annet forsøk på å sikre at utviklingen i nabolandene, spesielt tidligere sovjetrepublikker ("det nære utland"), ikke går i en retning som kan føre til en økt trussel mot Russland.

3) NordvestRussland, inklusive Kola, vil i fremtiden være av stor og sannsynligvis økende strategisk betydning for Russland. Dette fordi størstedelen av landets strategiske atomvåpen vil være ombord i undervannsbåter som har hjemmehavn på Kola, og fordi det er en viktig militær oppgave å beskytte disse.

4) Norge og Russland har felles grense. Dette kan virke banalt, men det er viktig å huske på at vi, enten vi vil eller ikke, må forholde oss til naboer i øst uansett styresett og militær utvikling."¹⁴⁰

Situasjonen i 1995 var dermed at det nordlige militærdistriktet, med Kolahalvøya, fortsatt var preget av en stor konsentrasjon av militær slagkraft. Til tross for redusert stridsevne var det konvensjonelle og kjernefysiske potensialet av en slik karakter at det

¹³⁹NOU 1992: 12, s.124

¹⁴⁰Jørgen Kosmo: *Den sikkerhetspolitiske situasjon i Russland*, (IN)

stadig representerte en sentral utfordring for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarsplanlegging.

Det som begrenset styrkenes offensive kapasitet var først og fremst treningsnivået og materiellets operativitet. Verken de offensive flystyrkene eller landbaserte enheter utgjorde alene noen betydelig trussel mot norsk sikkerhet. Nordflåtens evne til fremskutte operasjoner var fortsatt reell, om enn i stadig mindre omfang enn tidligere. I et eventuelt forverret sikkerhetspolitisk klima ble de likevel, i kombinasjon med tilgjengelige forsterkninger, tillagt et betydelig potensiale. Resultatet var at Russlands totale offensive militære slagkraft i hele perioden var langt større enn hva Norge alene kunne balansere eller forsvare seg mot i tilfelle militær aggresjon.

4.5 Endrede rammebetingelser for det norske forsvaret

St meld nr 54 (1987-88) - om forsvarets virksomhet i perioden 1989-93, la opp til en omfattende omstillingsprosess av forsvarets virksomhet. Behovet for omstilling var først og fremst begrunnet i den tiltagende ubalansen mellom forsvarets struktur og bevilgninger. På 70 og 80-tallet var det oppstått et stadig økende misforhold. Resultatet var en fredsorganisasjonen som ikke var tilpasset krigsorganisasjonens behov. Fredsorganisasjonen tilsvarende det personell og den administrasjon som til enhver tid utfører forsvarets pålagte oppgaver i fredstid, mens krigsorganisasjonen tilsvarende forsvarets totale operative virksomhet innenfor rammene av totalforsvaret i krigstid.

Behovet for omstilling ble ytterligere forsterket av den internasjonale utviklingen i perioden 1989-91. I første omgang ble de økonomiske rammer for forsvaret endret. Den planlagte årlige 2,5 prosents realveksten ble allerede i 1990 betydelig redusert. Konsekvensen av endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser og reduserte bevilgninger medførte dermed at deler av St meld nr 54 (1987-88) tidlig ble uegnet som styringsgrunnlag for den aktuelle perioden.¹⁴¹ Som en direkte konsekvens av de nye sikkerhetspolitiske rammebetingelsene oppnevnte Regjeringen en ny forsvarskommisjon i januar 1990. Kommisjonen la fram sin innstilling i mars 1992 (*NOU 1992 :12*). Det ble da klart at forsvaret ikke bare sto overfor en omstillingsprosess, men også overfor en redefinering av ambisjonsnivået. Ambisjonsnivået ble av kommisjonen nedjustert til et oppholdende invasjonforsvar

¹⁴¹St meld nr 16 (1992-93), s. 226

begrenset til Nord-Norge. Forsvaret av Sør-Norge ble således betydelig ned-prioritert. Det nye ambisjonsnivået ble igjen retningsgivende for omstillingen til ny forsvarsstruktur. Tidsperspektivet for implementeringen lå, som nevnt i avsnitt 3.3.1, utenfor rekkevidden til både St meld nr 16 (1994-98) og Forsvarskommisjonen av 1990. Utgangspunktet for begge innstillingene var *Forsvarsstudien 91*, som hadde en planleggingshorisont frem til år 2012. Store deler av den gamle krigsstrukturen forble derfor intakt i perioden frem til 1995.

Den anbefalte styrkestruktur i Forsvarskommisjonen av 1990 og i St meld nr 16 (1993-94) var begge antatt å ligge nær en nedre terskel for opprettholdelse av ambisjonsnivået. Regjeringen og Stortinget satte seg følgelig som mål at den anbefalte strukturen skulle oppnås.¹⁴² Forsvarsdepartementet la likevel til grunn i langtidsmeldingen en usikkerhet om hvorvidt omorganiseringen var realiserbar innenfor de forutsatte økonomiske rammene.¹⁴³

4.6 Forsvarets struktur i perioden 1990-95

Rammene for det norske forsvaret har i hele etterkrigstiden vært et totalforsvar.

Hovedelementet i totalforsvaret var en planmessig utnyttelse av samfunnets totale ressurser. Funksjonsdyktigheten til totalforsvaret var avhengig av samfunnets evne til omstilling fra en freds til en krigssituasjon. Gjennom forhåndsrekvirering av sivilt materiell og kapasitet ble totalforsvaret inkorporert i forsvarsstrukturen. Eksempelvis var 30 000 kjøretøyer, 600 båter, 100 helikoptre og tilsvarende antall småfly og rutefly tilgjengelig etter behov. Uten slik tilgang på sivilt materiell ville evnen til å oppnå forsvarets ambisjonsnivå bli vesentlig redusert. For Norge fantes det, i henhold til St meld nr 16 (1992-93), ingen realistiske alternativer til totalforvarskonseptet og det ville derfor bli videreført.¹⁴⁴

Rekkevidden av totalforsvaret var begrenset av dets stabilitet. Behovet for et balansert totalforsvar, slik det er beskrevet i avsnitt 3.3.1, var - i tillegg til den nødvendige troverdighet for Norges avskrekkingsverdi - at verdien av forsvarets samlede effektivitet synes større enn summen av hver av de enkelte

¹⁴²*ibid.* s. 13

¹⁴³*ibid.* s. 59

¹⁴⁴*ibid.* s. 86

styrkekomponentenes stridsverdi i seg selv.¹⁴⁵ Et balansert forsvar stiller følgelig store krav til ressurser. Utviklingen av en balansert styrkestruktur måtte derfor ta hensyn til tilgjengelig kompetanse, personell og økonomiske ressurser.

Kravet til et effektivt invasjonforsvar i Nord-Norge, innenfor rammene av et balansert totalforsvar, kunne ikke nøyaktig konkretiseres.¹⁴⁶ Det var først og fremst avhengig av omfanget og sammensetningen til potensielle invasjonstyrker. Både Forsvarskommisjonen av 1990 og St meld nr 16 (1992-93) la her til grunn en nøktern vurdering, ikke et *verste-tilfelle* scenario. Det ideelle kravet til invasjonforsvaret var, som nevnt i avsnitt 3.3.1, å øke kostnadene ved et eventuelt invasjonforsøk til et uakseptabelt nivå.

En forutsetning for troverdigheten til invasjonforsvaret i Nord-Norge, også etter den kalde krigens slutt, var en konstant militær tilstedeværelse. Uten slik tilstedeværelse ville evnen til suverenitetshevdelse reduseres i en krisesituasjon. Spesielt var evnen til å isolere en konflikt i innledningsfasen tillagt stor betydning. Ved kontinuerlig militær tilstedeværelse ville terskelen for en *vellykket* krenkelse av norsk territorium bli hevet til et nivå hvor betydelige fiendtlige ressurser ville bli nødvendig skulle alvorlige suverenitetskremler lykkes.¹⁴⁷ Den kontinuerlige tilstedeværelse var tillagt fredsorganisasjonen, mens selve invasjonforsvaret var tillagt krigsorganisasjonen. Fundamentet for invasjonforsvaret var angitt i fredsorganisasjonens struktur. Fredsorganisasjonens overordnede mål var å tilfredsstille krigsorganisasjonens på forhånd definerte behov. Den hadde således to primære funksjoner. For det første som produsent av selve krigsorganisasjonen og for det andre som permanent katalysator for implementering av krigsorganisasjonen i tilfelle krise eller krig. Fredsorganisasjonens evne til gjennomføring av sine oppgaver var igjen begrenset av de til enhver tid tildelte bevilgninger.

En sentral oppgave for fredsorganisasjonen var opprettholdelsen av forsvarets evne til styrkegjenvinning. Med styrkegjenvinning forstås evnen til å reaktiverere en kapasitet som er nedprioritert som følge av den gjennomgående styrkereduksjonen. Legitimeringen av styrkereduksjonen var, i tillegg til øket varslingsid, evnen til opprettholdelse av nøkkelkomponenter og kompetanse i fredsorganisasjonen. Forutsetningen for at styrkereduksjonene ikke skulle redusere troverdigheten til det oppholdende invasjonforsvaret var at de styrke kategorier og våpensystemer det ville ta lengst tid å gjenoppbygge skulle skjermes. Kravet til generell styrkegjenvinning ble

¹⁴⁵*ibid.* s. 82

¹⁴⁶*ibid.* s. 78

¹⁴⁷*ibid.* s. 79

satt til 6-12 måneder. Konsekvensen for fredsorganisasjonen var at materiellinvesteringer og kompetanse til hovedvåpensystemer ble prioritert til fordel for drift og øvelsesvirksomhet.¹⁴⁸ Opprettholdelsen av kompetanse og operativ standard, gjennom øvelser, er den delen av styrkegjenvinningsprosessen som tar minst tid. Det er samtidig den delen som er under størst nasjonal kontroll. St meld nr 16 (1992-93) la til grunn at øvelsesnivået for de prioriterte avdelingene skulle opprettholdes. Der hvor nødvendig øvelsesaktivitet ikke kunne oppnås, ville repetisjonsøvelsene bli en integrert del av selve mobiliseringsprosessen. Det ville særlig være aktuelt for lavere prioriterte avdelinger.¹⁴⁹

Reduksjonen av krigsstrukturen var, som nevnt over, i tillegg til det endrede sikkerhetspolitiske klima, også et resultat av ubalansen mellom krigsstrukturen og fredsstrukturen. Den manglende balansen hadde medført at et betydelige antall avdelinger var oppsatt med materiell av så lav standard at de ikke hadde evne til å løse sine pålagte oppgaver. Konsekvensen for krigsstrukturen var en betydelig reduksjon av antall avdelinger. Reduksjonen skulle kompenseres med økt kvalitet i de gjenværende avdelinger. De største nedskjæringer fant sted i hæren. I innstillingen til Forsvarskommisjonen av 1990 ble antallet brigader foreslått redusert fra 13 til 6. Antallet selvstendige bataljoner skulle redusert fra 28 til 18. Den nye brigadestrukturen besto av en divisjon med tre taktiske brigader lagt til Nord-Norge og tre selvstendige brigader lagt til Ofoten-området, Trøndelag og Østlandet. I tillegg til divisjonen og brigadene ville Hæren sette opp 18 infanteribataljoner. Fire i Finnmark, to i Troms og tolv motoriserte bataljoner fordelt over resten av landet. Hærens mannskapsstyrke ved full mobilisering var i 1995 beregnet til ca. 101 000. I tillegg kom Heimevernet (HV) som ved mobilisering ville kunne mønstre en mannskapsstyrke på ca 83 000. For totalforsvaret var antallet ca. 230 000.¹⁵⁰

Som følge av CFE-1A avtalen hadde Norge erklært et personellstyrketak for hær og luftstyrker i fredstid på 32 000. I 1995 var den totale styrken, inkludert sjøforsvaret, ca. 30 000 hvorav vernepliktige utgjorde ca. 16 900.¹⁵¹ Reduksjonene i hærens fredsorganisasjon var også omfattende. Eksempelvis ble brigaden i Nord-Norge omstrukturert fra å være en stående avdeling i krigsorganisasjonen til å bli en enhet tilpasset krigsorganisasjonens generelle produksjonsbehov. I St meld nr 16 (1992-93) var behovet for stående avdelinger begrenset til kun tre bataljoner. Hans Majestets

¹⁴⁸*ibid.* s. 83

¹⁴⁹*ibid.* s. 108

¹⁵⁰*Fakta om forsvaret 1996*, (IN)

¹⁵¹*Militærbalansen 1995/96*, s. 78

Kongens Garde, Garnisonen i Sør-Varanger og Norges bidrag til NATOs flernasjonale styrker (IRF-bataljonen).¹⁵²

For verken sjøforsvaret eller luftforsvaret ble reduksjonene like omfattende. Av hensyn til styrkegjenvinningsdilemmaet kunne ingen av dem reduseres i samme omfang som hæren. Endringene påvirket først og fremst deres organisasjonsmønster og krav til beredskap. For sjøforsvaret medførte den russiske nordflåten mindre framskutte operasjonsmønster at behovet relatert til invasjonforsvaret ble stadig mindre. Det innebar en reduksjon både av antall kystfort og fartøyer. Det ble isteden lagt mer vekt på eskorteoppdrag i forbindelse med styrkeoverføring mellom landsdelene og deltakelse i NATOs flernasjonale maritime styrke.¹⁵³ Sjøforsvarets mannskapsstyrke i fred utgjorde i 1995 ca. 6400.

Ved full mobilisering ca. 33 000. Den norske marinen hadde i 1995 vel 60 fartøyer.¹⁵⁴

For luftforsvaret var det både i Forsvarskommisjonen av 1990 og St meld nr 16 (1992-93) lagt opp til et stabilt operasjonsnivå. Årsaken var flyvåpenets særlige posisjon i åpningsfasen av en konflikt. Andelen av fast oppsatt personell ble derfor høy. I større grad enn andre våpengrener var også luftforsvaret avhengig av en stor fredsorganisasjon. Reduksjonene for luftforsvaret besto i hovedsak av nedprioriteringer av enkelte flystasjoner og sentralisering av administrative og fagrelaterte kompetansesentra.¹⁵⁵ Luftforsvarets styrke i fred utgjorde i 1995 totalt 7900 peroner, hvorav 4100 var vernepliktige. Styrken ved full mobilisering var ca. 34 400. Antallet fly var i 1995 126, hvorav 80 kampfly. I tillegg kom 36 helikoptere, inkludert redningstjeneste og kystvakt.¹⁵⁶

Ambisjonsnivået for omstillingsprosessen iverksatt etter innstillingen i St meld nr 54 (1987-88) ble ikke oppnådd. Årsaken var at ubalansen mellom organisasjonsstrukturen og tilgjengelige midler til drift og materiellanskaffelser stadig økte. Krigsstrukturens kvantitet ble riktignok opprettholdt, men øvelsesaktiviten ble redusert med 20 prosent.¹⁵⁷ Materiellstatusen for sentrale våpengrupper ble likevel hevet og hærens totale ildkraft og mobilitet økte således i perioden.¹⁵⁸ Ambisjonsnivået

¹⁵²St meld nr 16 (1992-93), s. 103

¹⁵³*ibid.* s. 88-89

¹⁵⁴Militærbalansen 1995/96, s. 78

¹⁵⁵St meld nr 16 (1992-93), s. 106-107

¹⁵⁶Militærbalansen 1995/96, s. 79

¹⁵⁷St meld nr 16 (1992-93), s. 227

¹⁵⁸*ibid.* s. 236

for omstillingsprosessen iverksatt etter St meld 16 (1992-93) var ved utgangen av 1995 oppnådd.¹⁵⁹

4.7 Norges stridsevne

Norges *stridsevne* utgjorde, sammen med de forutsatte allierte forsterkninger stridsevne, Norges totale forsvarsevne. Stridsevnen kan deles i *stridsverdi* og *stridsutholdenhet*. Stridsverdi er relatert til militære styrkers kvalitet og kvantitet. Stridsutholdenhet er relatert til hvor lenge de militære styrker kan holdes operative i strid.¹⁶⁰ Norges stridsevne i perioden 1990-95 var således avhengig av de ressurser som ble gjort tilgjengelige for forsvarsinnsatsen og hvordan de ble anvendt. Stridsevnen kan også sees som krigsorganisasjonens samlede kapasitet. Organisasjonens kvalitet og støtteapparat var avgjørende for rekkevidden av stridsevnen. Den kan bare testes i strid og er derfor ikke målbar i en fredssituasjon. Det ble likevel antatt at det norske forsvarets relative stridsevne sank i den første perioden etter den kalde krigen. Årsaken var at kvantitative nedskjæringer ikke ble kompensert med tilsvarende kvalitativ økning. Korrigert for reduksjon i den sikkerhetspolitiske trussel i Norges nærområder og bortfallet av invasjonstrusselen mot Sør- og Midt-Norge ble likevel forsvarsevnen karakterisert som tilfredsstillende.¹⁶¹

Konsekvensen av de kvantitative nedskjæringene gikk i første rekke på bekostning av øvelsesaktiviteten. Resultatet var en ytterligere redusert stridsevne til både stående og mobiliserbare styrker. Kombinasjonen av økt varslingsstid og evnen til styrkegjenvinning var ment å kompensere for den relative nedgangen i stridsevnen. Så lenge det ville være legitimt å holde en redusert beredskap skulle tilpasningen av fredsorganisasjonen til et betydelig lavere nivå gjennomføres i samsvar med innstillingen fra Forsvarskommisjonen av 1990.¹⁶²

Evnen til effektivt mottak av allierte forsterkninger var, som nevnt i avsnitt 3.3.1, en sentral forutsetning for Norges totale avskrekkelsesevne, og må her sees som del av et balansert forsvar. Nivået på egen forsvarsinnsats måtte være en troverdig innsats etter

¹⁵⁹Jørge Kosmo: *Den sikkerhetspolitiske situasjonen - utfordringer for Norge*, (IN)

¹⁶⁰St meld nr 16 (1992-93), s. 42

¹⁶¹*ibid.* s. 18

¹⁶²St meld nr 16 (1992-93), s. 16

evne. Det ville igjen utgjøre grunnlaget for å be om militære forsterkninger.¹⁶³ Mottak av allierte styrker stiller krav til planlegging, kompetanse, øvelsesnivå og infrastruktur. Effektivt samvirke med allierte forutsatte således at Norges stridsverdi og stridsutholdenhet var balansert. Uten slik forutgående planlegging og øvelser ville stridsverdien av allierte forsterkninger bli redusert. Tilretteleggelse for alliert øvelsesvirksomhet var derfor fra norsk side ansett som svært viktig.

4.8 Konklusjon

Sett i lys av utviklingen av den militære situasjonen i Russland, med omfattende reduksjoner i den russiske styrkestrukturen og implementering av CFE-avtalen, ble Norges relative militære stilling i perioden 1990-95 stadig styrket. Det russiske styrkenivået var i 1995 likevel ikke kommet til et nivå hvor man kunne si at tilstedeværelsen av russiske styrker ikke var bekymringsfullt. Russlands offensive militære slagkraft var fortsatt langt større enn hva Norge kunne balansere eller forsvare seg mot alene. Selv om det i St meld nr 16 (1992-93) ble antatt at Norge på egenhånd kunne stanse et første invasjonforsøk, var det ikke forventet at Norge på egenhånd kunne motstå presset i en vedvarende krigssituasjon.¹⁶⁴ I tilfelle krig var Norge således i hele perioden fortsatt militært direkte avhengig av forpliktende støtte fra NATO for å nå den sikkerhetspolitiske målsetningen. Norges antatte evne til å motstå et første invasjonforsøk kan likevel ha medført en økt troverdighet til forsvarets oppholdende funksjon og således også ha bidratt til en styrket avskrekkelsesevne, ved at sannynligheten for at allierte forsterkninger skulle rekke å komme Norge til unnsetning samtidig ville være større. Deres stridsevne i Norge ville imidlertid være betinget av kvaliteten på det norske mottaksapparatet og de allierte styrkers beskaffenhet for operasjoner i Norge.

¹⁶³*ibid.* s. 14

¹⁶⁴*ibid.* s. 63

5. NATOs evne til å yte Norge assistanse

5.1 Innledning

Utgangspunktet for eventuell innsats av allierte styrker i Norge er artikkel fem i NATO-traktaten (se avsnitt 3. 3. 1). Innenfor den rammen skal det her redegjøres for NATOs evne til å yte forsterkninger. De ulike bilaterale avtaler og forpliktelser innenfor NATO-samarbeidet blir i denne sammenheng sett som en del av NATOs samlede evne til å yte Norge assistanse i en krise- eller krigssituasjon. Den videre redegjørelsen for det andre kriteriet for Norges avhengighet av NATO relateres da til følgende fire aspekter:

- NATOs nye strategisk konsept.
- Tilgjengelige allierte styrker som kan settes inn i Norge ved en krisesituasjon.
- Evnen til styrkeoverføring av allierte styrker til Norge.
- Allierte styrkers stridsevne i Norge.

5.2 NATOs nye strategiske konsept

På NATOs toppmøte i London 6. juli 1990 var utviklingstrekkene i den internasjonale sikkerhetspolitiske situasjonen kommet så langt at behovet for en endret tilnærming til utfordringene i Europa var blitt presserende, skulle organisasjonen fortsatt utgjøre en viktig faktor i europeisk sikkerhetspolitikk. Resultatet var en identifisering av nye rammebetingelser bestående av tre hovedpunkter. 1) Warsawapakten var ikke lenger ansett som en fiende.

2) Konvensjonelle styrker ville bli mindre, mer mobile, mer fleksible og i økende grad internasjonale. Hovedforsvarsstrukturen ville i tillegg i økende grad være

avhengig av mobilisering og styrkegjenvinning. 3) Bruk av atomvåpen ville kun være aktuelt som siste mulighet.¹⁶⁵

Etter London-konferansen ble arbeidet på et nytt strategisk konsept straks påbegynt. Utgangspunktet var fortsatt at intet NATO-land skulle tvinges til å basere seg på kun egne nasjonale ressurser i tilfelle krise eller krig.¹⁶⁶ Det nye strategi-konseptet ble introdusert og vedtatt på NATOs toppmøte i Roma november 1991. De sentrale kriteriene som ble presentert i NATOs første strategiske konsept i desember 1949, DC 6 - *The Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Area*, var fortsatt tillagt høyeste prioritet. Det innebar at NATO skulle ha et defensivt perspektiv på sin virksomhet, opptre krigsforebyggende og basere seg på et kollektivt forsvar. Det var også en helt sentral målsetning at det skulle eksistere en strategisk likhet i hele NATO-området, d.v.s. at det innenfor NATOs geografiske definerte område etter artikkel seks i NATO-pakten, ikke skulle diskrimineres mellom ulike områder. Den avgjørende forskjellen fra den kalde krigens strategiske tilnærming var ifølge formannen i NATOs militærkomité General Vigleik Eide, fraværet av en

*"... clearly perceived threat from the Soviet Union."*¹⁶⁷

Det nye strategiske konseptet var basert på en bred tilnærming til sikkerhetspolitiske utfordringer og nye retningslinjer for det kollektive forsvaret. Konseptet besto av tre gjensidig forsterkende dimensjoner: *Dialog, samarbeid og felles forsvar*. I lys av de endrede rammebetingelsene ble de sentrale strategiske dimensjonene dermed tilført et betydelig politisk element. Omfanget av den politiske dimensjonen og betydningen av politiske virkemidler ble følgelig større enn noen gang tidligere i NATOs historie. Det medførte at Frankrike, som ikke var militært integrert i 1990, også ble inkludert i omstillingsprosessen. Samtidig innebar konseptet en strategisk erkjennelse av at de nye konfliktdimensjonene som NATO måtte forholde seg til, i stadig økende grad var relatert til et utvidet sikkerhetsbegrep:

"...to draw all the consequences from the fact that security and stability have political, economic, social, and environmental elements as

¹⁶⁵Hans Binnendijk: *The Emerging European Security Order*, s. 40

¹⁶⁶St meld nr 16 (1992-93), s. 34

¹⁶⁷Vigleik Eide: *The Military Dimension in the Transformed Alliance*, (IN)

well as the indispensable defence dimension. Managing the diversity of challenges facing the Alliance requires a broad approach to security."¹⁶⁸

I likhet med den strategiske tilnærmingen under den kalde krigen, la også NATOs nye strategiske konsept stor vekt på krisehåndtering og konfliktforebyggende tiltak. Forskjellen var at valget av militære og politiske virkemidler nå skulle reflektere og maksimere de mulighetene som ble skapt av nye rammebetingelser for tilfredsstillende konflikthåndtering tidlig i en konfliktfase. Det nye konseptet ble dermed basert på evnen til en effektiv respons på sikkerhetspolitiske utfordringer over et bredere spekter enn opprinnelig forutsatt i NATO-pakten. Det kunne nå eksempelvis inkludere innsats av fredsbevarende og fredsskapende styrker også utenfor NATOs geografiske grenser.

I et helhetlig perspektiv kan NATOs kjernefunksjoner i perioden etter den kalde krigen, ifølge Michael Legge - lederen for SRG (The Strategy Review Group) - karakteriseres som følgende: **1)** Å fungere som et uunnværlig fundament for utviklingen av stabile sikkerhetspolitiske rammebetingelser i Europa basert på demokratiske verdier og konfliktløsning med fredlige midler. **2)** Å fungere som et transatlantisk forum for samråd om alle utfordringer relatert til alliertes vitale sikkerhetspolitiske interesser, inkludert utviklingstrekk som utgjør mulige sikkerhetspolitiske utfordringer. **3)** Avskrekke og forsvare mot trusler om aggresjon mot medlemslandenes territorium. **4)** Opprettholde den strategiske balansen i Europa.¹⁶⁹

5. 2. 1 Betydningen av nye konfliktstrukturer

I tidsrammen på 16 måneder fra initiering av nytt strategisk konsept i London 1990, til SRG leverte sin innstilling i Roma 1991, så verden gjenforeningen av Tyskland, oppløsningen av Warszawa-pakten, et mislykket kupp i Sovjetunionen, Gulf-krigen og borgerkrigen i Jugoslavia.¹⁷⁰ Karakteristisk er at de fem scenarioene tilsammen også representerte NATOs sikkerhetspolitiske utfordringer og muligheter skapt av endrede rammebetingelser. Kuppforsøket i Russland representerer usikkerheten, samlingen av Tyskland og oppløsningen av Warszawa-pakten bidro til ny europeisk identitet, krigen i gulfen viste rekkevidden av internasjonalt samarbeid i flere dimensjoner og

¹⁶⁸*ibid.*

¹⁶⁹Michael Legge: *The Making of NATO's New Strategy*, (IN)

borgerkrigen i Jugoslavia legemliggjorde de sentrale drivkreftene i den nye konfliktstrukturen. Konfliktstrukturene og betydningen av dem for NATO ble av SRG derfor vurdert som følgende:

".....multi-faceted in nature and multi- directional, which makes them hard to predict and assess. NATO must be capable of responding to such risks if stability in Europe and the security of Alliance members are to be preserved. These risks can arise in various ways."¹⁷¹

I motsetningen til den gamle konfliktstrukturen innebar det at militære styrker ikke lengere skulle befestes en deling av Europa, eller være rettet mot en bestemt motstander.¹⁷² I nær sammenheng med inngåelsen av CFE-avtalen ble det isteden gjennomført en omorganisering hvor det framskutte forsvaret skulle bli erstattet av et mobilt og fleksibelt militært reaksjonsapparat. Selve implementeringen av den nye strategien besto av fire komponenter: **1)** En øket grad av fleksibilitet og effektivitet som reaksjon på et uforutsigbart sikkerhetspolitiske miljø. **2)** En styrkning av forbindelsene mellom den europeiske delen av NATO og VEU, som EUs sikkerhetspolitiske forum.

3) Opprettelsen av flernasjonale stående styrker hvor flest mulig av medlemslandene deltok. Internasjonal deltakelse var her ment som et virkemiddel mot potensiell isolering av enkelte medlemsland i en periode med gjennomgående store styrkeredusjoner. **4)** En generell reduksjon og omstrukturering av NATOs militære styrker.¹⁷³

I takt med fremveksten av nye konfliktstrukturer fremsto dermed det europeiske kontinentet som en stadig større enhetlig komponent i NATO. Kombinasjonen av økt politisk integrering, redusert betydning av den militære dimensjon og redusert amerikansk militært nærvær i Europa, produserte både et større behov og implisitt et større ansvar for egen sikkerhet. De politiske sidene ved det amerikanske nærværet var viktig, ettersom et amerikansk politisk engasjement fortsatt var av stor betydning for europeisk sikkerhet¹⁷⁴, spesielt i lys av en mulig utvidelse av NATO østover. Sentralt

¹⁷⁰*ibid.*

¹⁷¹*The Alliance's New Strategic Concept*, (IN)

¹⁷²*Delrapport til Europautredningen: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv"*, s. 41

¹⁷³Vigleik Eide: *The Military Dimension In The Transformed Alliance*, (IN)

¹⁷⁴*St prop nr 1 (1995-96)*, kap.2 pkt. 3 (IN)

for Norge i utvidelsesdebatten var spørsmålet om de over nevnte kjernefunksjonene. Med delvis avvikende sikkerhetspolitiske utfordringer var det helt avgjørende at en eventuell utvidelse ikke måtte avkorte rekkevidden av de eksisterende gjensidige forsvarspolitiske forpliktelsene.

5. 2. 2 Ny styrkestruktur

Beredskaps- og styrkereduksjonene i henhold til det nye konseptet ble vedtatt gjennomført innen 1993. Resultatet var i 1995 at NATO hadde 25 prosent færre styrker i fredstid enn i 1990. Det inkluderte en 25 prosents reduksjon i det totale antall hærstyrker - inntil 45 prosent i Sentral-Europa. Antall sjøbaserte enheter, inkludert hangarskip og andre enheter som normalt var operative i NATOs geografiske område, ble redusert med 10 prosent. Antall kampfly stasjonert i Europa var redusert med 25 prosent. I Sentral- og Nord-Europa med hele 45 prosent. I tillegg kom en 25 prosents reduksjon i tilgjengelige flyforsterkninger fra Nord-Amerika.¹⁷⁵

Som en forutsetning for at reduksjonene i beredskaps- og styrkenivået ikke skulle gå på bekostning av NATOs evne til å forsvare medlemslandene, måtte selve organiseringen av styrkestrukturen endres. Formålet var å gi den operative delen av styrken større mobilitet og effektivitet, mens hoveddelen av den tidligere forsvarsstrukturen i stadig økende grad ville bli basert på styrkegjenvinning ved mobilisering. I tillegg ble det vedtatt en ny forsterkningsstruktur, både trans-atlantisk og mellom de forskjellige kommandoavsnittene i Europa. Styrkestrukturen besto i 1995 av tre hovedkomponenter: *hovedforsvarsstyrker*, *utrykningsstyrker* og *tilleggsstyrker*. Hovedforsvarsstyrkene (Main Defence Force - MDF) var i utgangspunktet geografisk stasjonære med lav grad av beredskap og hadde oppgaver knyttet til et spesifikt område. Det norske forsvaret var eksempelvis i all hovedsak hovedforsvarsstyrker.

Utrykningsstyrkene var flernasjonale stående styrker med relativt høy beredskap. De skulle på kort varsel fungere som NATOs viktigste verktøy til krisehåndtering. Styrkene ble delt i to kategorier. Immediate Reaction Force (IRF) og Rapid Reaction Force (RRF). Begge ble oppsatt med komponenter fra alle forsvarsgrener og var utpreget mobile. Forskjellen mellom IRF og RRF ligger i styrkenes størrelse og

¹⁷⁵NATO Basic factsheet : *NATOs New Force Structures*, (IN)

reaksjonshastighet. IRF var en fortsettelse av NATOs gamle brannkorps (AMF). Landelementet besto av ca. 5000 soldater og skulle kunne være operative innen 72 timer. RRF var nyopprettet og besto av flere internasjonale korps på divisjonsnivå med en styrke på ca. 50-70 000 soldater. RRF skulle kunne være operative i løpet av en uke.¹⁷⁶ I overenstemmelse med innstillingen til Forsvarskommisjonen av 1990, vedtok Stortinget at Norge skulle stille en infanteribataljon, en F-16 skvadron, en fregatt og en minerydder til disposisjon for deltakelse i IRF. Deltakelse i IRF ble i denne sammenheng sett på som det viktigste virkemiddel som knyttet Norge direkte til NATOs fellesforsvar og til utrykningsstyrkene som militært redskap.¹⁷⁷ Tilleggstyrkene (Augmentations Forces) besto i hovedsak av amerikanske og europeiske styrker som ikke inngikk i IRF, RRF eller MDF. Disse ville kreve lenger varslingsstid og et betydelig støtteapparat før de kunne settes inn i stridshandlinger.

5. 2. 3 Ny kommandostruktur

I forlengelsen av implementeringen av ny styrkestruktur ble det 1. juli 1994 innført en ny kommandostruktur. *Allied Command Europe* (ACE) og *Allied Command Atlantic* (ACLANT) ble de to nye hovedkommandoene. Den tidligere *Allied Command Channel* (ACCHAN) ble nedlagt. I tilfelle krig ville alle land-, sjø- og luftstridskrefter i Europa være underlagt ACE. Under Europakommandoen ble det videre opprettet tre regionale underkommandoer, MSC (Major Subordinate Commands). For Sør-Europa var det AFSOUTH i Napoli i Italia. For Sentral-Europa AFCENT i Brunssum i Nederland og for Nordvest-Europa AFNORTHWEST i High Wycombe i England.¹⁷⁸

Norge inngikk i den nye Nordvestkommandoen, som også omfattet Storbritannia, Østersjøen, Nordsjøen og den engelske kanal, og var en integrert del av AFNORTHWEST gjennom *Principal Subordinate Command North* (PSCN). Norske og engelske styrker var dermed underlagt samme NATO-kommando. I tillegg ble sjøstridskrefter fra Tyskland, Danmark, Nederland og Belgia undrelagt AFNORTHWEST. Den gamle NATO-kommandoen på Kolsås utenfor Oslo ble nedlagt. Isteden ble det opprettet en ny PSCN på Jåttå utenfor Stavanger. Den nye kommandoen fikk norsk sjef og en flernasjonal stab. *Forsvarskommando Sør-Norge* (FKS) og *Forsvarskommando Nord-Norge* (FKN) utførte begge kommando- og

¹⁷⁶Hans Binnendijk: *The Emerging European Security Order*, s.40

¹⁷⁷St meld nr 16 (1992-93), s. 37 og 68

¹⁷⁸NATO Basic fact sheet: *NATOs New Force Structures*, (IN)

kontrollfunksjoner innenfor NATOs integrerte luftforsvarssystem. FKN var, i tillegg til nasjonal kommando for Nord-Norge, også en underliggende kommando i NATO-kjeden (HQ Joint Task Force North Norway).¹⁷⁹

Den militære betydningen av NATOs nye strategi for Norge var sammensatt. For det første ble det færre tilgjengelige allierte styrker. Det kollektive forsvaret var således i økende grad avhengig av styrkegjenvinning. Den reduserte styrkestrukturen ble til gjengjeld mer mobil og skulle kunne anvendes med større fleksibilitet enn tidligere. For det andre var tilgjengelige allierte styrker i økende grad internasjonalt sammensatt. Det ville på sikt virke tilsvarende forsterkende på den kollektive forsvarsinnsatsen og delvis oppveie for konsekvensene av at Norges sikkerhetspolitiske situasjon til en viss grad var avvikende fra andre sentrale NATO-land.

5.3 Tilgjengelige allierte styrker for innsats i Norge

Norge kunne som medlem av NATO pr. definisjon ikke bli involvert i en militær konflikt i nordområdene uten en påfølgende radikal forverring av det sikkerhetspolitiske klima i Europa. Tilgjengeligheten av allierte styrker i en eventuell krisesituasjon var avhengig av det forutgående konfliktutfoldelsesmønsteret. Enten foranlediget av regionale motsetningsforhold i Norges nærområder eller som et resultat av en generell utvikling i Europa. Årsaksrekkefølgen i de to scenarioene ville gi ulike implikasjoner. En konflikt som i utgangspunktet var geografisk begrenset til Norges nærområder ville sannsynliggjøre økt prioritering av tilgjengelige allierte styrker for innsats i Norge. En konflikt med utgangspunktet i et større europeisk perspektiv ville gjøre disponeringen av IRF, RRF og tilleggsstyrkene betinget av flere faktorer. Sentralt for styrkenes tilgjengelighet ville være NATOs evne til samtidig militær respons i mer enn en konfliktregion. Prioriteringen av styrker til norske nærområder ville da inngå som del av en helhetsvurdering av NATOs militære kapasitet og militære utfordringer. Omfanget av tilgjengelige allierte forsterkninger kan følgelig ikke konkretiseres.

For NATO ville et stadig øket spenningsnivå med stor sannsynlighet ha medført en tilsvarende tilpasning av reaksjonsevnen. Evnen til slik tilpasning var inkorporert i

¹⁷⁹*Fakta om forsvaret 1996, (IN)*

NATOs hovedforsvarsstyrker, tilleggsstyrker og forsterkningskonsept. Ved tilfellet av en rask eskalering av konfliktsituasjonen var NATOs militære reaksjonsevne, gjennom opprettelsen av IRF og RRF, betinget av styrkenes mobilitet og deres beskaffenhet for det aktuelle konfliktområdet. En militær konfliktsituasjon uten forutgående økning av spenningsnivået, hvor enn lite sannsynlig, ville for Norge ha forutsatt at troverdigheten til den norske militære reaksjonsevnen måtte ha vært tilfredsstillende skulle allierte styrker rekke å komme Norge til unnsetning.

Relativt sett ville en rask eskalering av en konfliktsituasjon begrenset til Norges nærområder, uten forutgående russisk styrkegjenvinning, tilsi en øket grad av tilgjengelige allierte styrker for innsats i Norge (IRF og RRF). Det totale behovet for tilfredsstillende allierte forsterkninger må her sees i kombinasjon med Norges evne til oppholdende invasjonforsvar. Uten en forutgående russisk styrkegjenvinningsprosess var den i St meld nr 16 (1992- 93), som nevnt over, betegnet som tilfredsstillende.

En gradvis eskalering av spenningsnivået, kombinert med styrkejenoppbygging på begge sider, med utgangspunkt i tilgjengelig ressurser både materielt og personellmessig, ville tilsi en reduksjon i Norges evne til oppholdende invasjonforsvar og et tilsvarende økt behov for allierte forsterkninger. I motsetning til der hvor deltakelse i NATOs utrykningsstyrker var et viktig virkemiddel for å opprettholde troverdigheten om alliert innsats i Norge i en akutt krisesituasjon, var en forpliktende øremerking av allierte styrker for innsats i Norge tilsvarende viktig for troverdigheten til forventningen om alliert innsats i tilfelle av en gradvis eskalerende konfliktsituasjon.

5.3.1 Allierte forsterkningsstyrker med Norge som sannsynlig innsatsområde

NATO har gjennom tiden hatt flere såkalte øremerkede styrker for forsterkning av Norge i krise og krigstilfelle. Konsekvensene av stadig mer uforutsigbare utviklingstrekk og økt mobilitet var at NATOs styrkestruktur i stadig mindre grad var organisert med tanke på spesifikke konfliktmønstre. Den økte vektlegging på utrykningsstyrker var følgelig også av stor betydning for forsvaret av Norge. Med en avvikende sikkerhetspolitisk situasjon var det likevel fortsatt viktig for Norge med en delvis opprettholdelse av det tidligere forsterkningskonseptet med forhåndsbestemte opsjoner. Fra norsk side ble det hevdet at den særpregede topologien og klimatiske forhold forutsatte at de allierte styrkene hadde spesielt god kjennskap til norske

omgivelser, og at det derfor fortsatt burde være øremerkede styrker for innsats i Norge.¹⁸⁰

NCF-stryken (NATO Composite Force) var den eneste NATO-styrken som hadde Norge som sitt forhåndsbestemte innsettingsområde. Styrken besto fram til 1994 av ca. 2000 soldater fra Norge, Tyskland, Canada og USA. Ved årskiftet 1994-95 vedtok Canada ensidig å trekke tilbake sitt bidrag til NCF. NCF besto derfor i 1995 kun av en amerikansk og en tysk feltartilleribataljon, samt en norsk helikopterving. Ifølge forsvarsminister Jørgen Kosmo, var den kanadiske tilbaketrekning beklagelig, "**[i]kke først og fremst fordi en bataljon gjør så enorme utslag, men fordi det forplikter et land til territorielt forsvar av Norge.**"¹⁸¹ Etter den kanadiske tilbaketrekningen arbeidet Norge for å kompensere for bataljonens bortfall. Aktuelle bidragsyttere til forpliktende styrkebidrag til et forhåndsdefinert område viste seg imidlertid vanskelige å finne.

NCF var ikke ment å operere som en samlet styrke, men forutsatt å gå bataljonsvis inn i norske avdelinger. Fleksibiliteten i NCF-ordningen gav således gode muligheter til å bruke styrken etter eksisterende forsvarsbehov og etter forholdene i innsettingsområdet.¹⁸² NCF hadde forhåndslagret endel utstyr i Troms, men var ikke oppsatt med aktivt personell. Eksempelvis kom den amerikanske artilleribataljonen fra Nasjonalgarden i Georgia.¹⁸³ NCF var følgelig heller ikke en del av verken IRF- eller RRF-styrkene. Det ble av den grunn knyttet usikkerhet til styrkens framtidige anvendelse i Norge, spesielt hvis avdelingen ikke ble prioritert i NATOs øvelsesprogram.¹⁸⁴

I tillegg til NCF hadde Norge, innenfor rammene av NATO, tre sentrale bilaterale avtaler med USA om forhåndslagring av militært utstyr i Norge: NALMAGTF (NALEMB), COB og INVICTUS. Fra norsk side ble spesielt NALMEB og COB-avtalene vurdert som helt avgjørende for utsiktene til allierte forsterkninger, samtidig som de sikret Norge en fortsatt transatlantisk tilknytning.¹⁸⁵ Den sentrale avtalen om forhåndslagring av utstyr til en marineinfanteribrigade i Trøndelag, NALMEB (Norway Air Landed Marine Expeditionary Brigade), inngikk i NALMAGTF

¹⁸⁰St meld nr 16 (1992-93), s. 64

¹⁸¹Jørgen Kosmo: *Den sikkerhetspolitiske situasjon - utfordringer for Norge*, (IN)

¹⁸²Forsvarsdepartementet: *Militær forsterkning av Norge*, (IN)

¹⁸³Abney, Stephen D.: *Central Management of Army War Reserves*, (IN)

¹⁸⁴St meld nr 16 (1992-93), s. 66

¹⁸⁵Jørgen Kosmo: *NATOs framtidige rolle i Europa*, (IN)

(Norwegian Air Landed Marine Air Ground Task Force) og hadde Norge som sitt primære innsettingsområde dersom styrken skulle innsettes i nord-regionen i henhold til forsterkningsplanene. Styrken besto totalt av ca. 13 000 soldater. Størstedelen av brigadens tyngre utstyr var forhåndslagret i Trøndelag. I tillegg var styrken oppsatt med ca. 70 kampfly og 70 helikoptere for transport og nærstøtte. NALMEB-avtalen ble inngått 16. januar 1981 og reforhandlet i 1995. Avtalen var et resultat av det formaliserte sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom Norge og USA, omtalt i avsnitt 3.4. Ved bruk av flyoverføring av styrkens personell til Trøndelag kunne forsterkningene til Norge iverksettes meget raskt etter at en eventuell beslutning ble fattet (4-6 dager).¹⁸⁶ Styrken var forøvrig den eneste i sitt slag for det amerikanske marinekorpset.¹⁸⁷ Med unntak om endret kostnadsfordeling mellom USA og Norge endret ikke reforhandlingene av avtalen i 1995 den amerikanske forpliktelsen overfor Norge. I tillegg til NALMAGTF kunne også II MEF-styrken (II Marine Expeditionary Force) være aktuell for innsetting i Norge. II MEF hadde den tidligere Nordkommandoen (Norge, Danmark og deler av Nord-Tyskland) som sitt mulige operasjonsområdet. Styrken var på ca. 55 000 soldater, hadde ikke forhåndslagret utstyr i Norge og ville bruke vel 45 dager på en overføring fra USA.¹⁸⁸

For Norge har det i store deler av etterkrigstiden vært viktig med kampflyforsterkninger tidlig i en konfliktsituasjon. Norge inngikk derfor i 1974 en avtale om forhåndsklarering av ni flystasjoner (Collocated Operating Base - COB) med USA. Dette var en rammeavtale for å sette bestemte norske flyplasser i stand til å betjene amerikanske flyforsterkninger i krise eller krig (Minimum Essential Operating Facilities). På de utvalgte flyplassene var det forhåndslagret ammunisjon, bakkeutstyr og drivstoff. I utgangspunktet omfattet avtalen 14-15 flyskvadroner med 200-300 kampfly med Norge som sitt sannsynlige innsatsområde. Avhengig av taktiske forberedelser og transportflystøtte kunne innsettingstiden variere fra 2-15 dager. Tilsvarende avtaler ble også opprettet mellom USA og andre NATO-land. Den norske COB-avtalen ble reforhandlet i 1994 og omfattet i 1995 fem flyplasser: Andøya, Sola, Bodø, Evenes og Bardufoss. Antall kampfly ble også redusert med 1/3.¹⁸⁹ Som følge av reforhandlingene måtte Norge også her dekke en større andel av drifts- og vedlikeholdsutgiftene for det forhåndslagrede materiellet. På Andøya, Sola og Bodø ble drifts- og vedlikeholdsutgiftene delt, mens Norge skulle dekke kostnadene på

¹⁸⁶*Militærbalansen 1995/96*, s. 198

¹⁸⁷Victor M. Bird: *Americas post-cold war commitment to Norway*, s. 71

¹⁸⁸*Militærbalansen 1995/96*, s. 197

¹⁸⁹*ibid.* s. 199

Bardufoss og Evenes alene.¹⁹⁰ Uten spesifikke anslag om størrelse hadde Norge gjennom det bilaterale COB-programmet likevel lagt grunnlaget for den nødvendige infrastruktur for mottak av allierte flystyrker. Den reforhandlede avtalen bidro således i sterk grad til fortsatt å sikre Norge nødvendige kampflyforsterkninger i tilfelle krise og krig.

Selv om allierte sjøstridskrefter formelt ikke inngikk i NATOs forsterkningsplaner utgjorde de likevel et viktig bidrag til forsvaret av Norge. Allierte forsterkninger var i all hovedsak basert på sjøtransport. Beskyttelse av denne transporten ville dermed være helt avgjørende. For å bedre rammebetingelsene for amerikanske sjøstridskrefter i norske nærområder inngikk Norge i 1971 avtale med USA om forhåndslagring for den amerikanske atlantehavsflåten (INVICTUS). Avtalen regulerte støtten til amerikanske marinestridskrefter på tilsvarende måte som COB-avtalen gjorde det for luftstridskreftene, og omfattet bruk av forsyningsanlegg og støtte til maritime fly under operasjoner fra norske flyplasser. Avtalen ble oppdatert i 1980 til også å omfatte støtte til fly som ikke lenger kunne operere fra sine hangarskip. I 1991 ble avtalen ytterligere utvidet til å omfatte flyplasser og kaianlegg som i krig kunne ta imot forsyninger for videretransport til Atlanterhavsflåten, skipsreparasjoner og hjelpefartøyer for ubåter.¹⁹¹

Av andre styrker med Norge som mulig innsatsområde var spesielt den britiske/nederlandske amfibiestyrken (UK/NL AF) viktig. Styrken besto av en nederlandsk og to til tre britiske bataljoner, tilsammen ca. 6000 soldater og 40 helikoptere. Amfibiestyrken var underlagt SACLANT (Øverstkommanderende for de allierte flåtestridskreftene i Atlanterhavet) og Norge var derfor bare et av flere mulige innsettingsområder. Styrken var godt rustet og trent for vinterkrig, og hadde øvet regelmessig i Norge. I tillegg var det forhåndslagret en del materiell for styrken.¹⁹²

5. 3. 2 NATOs øvrige forsterkningsstyrker

AMF (Allied Mobile Forces), var først og fremst ment å skulle settes inn på et tidlig tidspunkt i et utsatt konfliktområde. Styrken inngikk i IRF og besto av et luft- og et landelement (AMF (A) og AMF (L)). Den kunne settes inn overalt i ACE-området. Totalt besto den av ni bataljoner, men krigsoppsatt kunne brigaden bare lede fem bataljoner. Hvis den skulle settes inn i Norge ville styrken bestå av fem

¹⁹⁰Forsvarsdepartementet: *Militær forsterkning av Norge*, (IN)

¹⁹¹*ibid.*

¹⁹²*Militærbalansen 1995/96*, s. 198

infanteribataljoner og en feltartilleribataljon, totalt ca. 5000 soldater, fra Canada, Storbritannia, Italia, Tyskland, Luxemburg og Nederland.¹⁹³

RRF (Rapid Reaction Forces), som i likhet med IRF var forsterkningsstyrker, var ment å kunne utplasseres i alle NATO-land etter behov. ARRC (The Allied Command Europe Rapid Reaction Corps) utgjorde den viktigste bakkekomponenten i RRF. Styrken var bygget opp rundt den tidligere britiske Rhin-armeen og besto av inntil 10 divisjoner. Den operasjonelle organiseringen av styrken var avhengig av konfliktutfoldelsesmønsteret og kapasiteten til de lokale nasjonale styrker. Avstanden til innsetningsområdet og transportmulighetene ville være helt avgjørende for styrkens anvendbarhet. Det ble antatt at RRF maksimalt kunne operere med fire divisjoner innenfor de operasjonelle rammer gitt i NATOs nye strategiske konsept. ARRC ble operativ i oktober 1992 og var i likehet med IRF direkte underlagt ACE (Allied Command Europe).¹⁹⁴

Av NATOs medlemsland var det antatt at USA ville spille den viktigste rollen i en eventuell forsterkning utover de nevnte styrkekonfigurasjonene. Årsaken var at USA, som det eneste landet i NATO, hadde den nødvendige kapasitet til styrkegjenvinning og styrkeoverføring. Eksempelvis omfattet POMCUS-programmet (Pre-positioning Of Materiel Configured to Unit Sets) forhåndslagring av tungt militært utstyr til fire pansrede/mekaniserte brigader i Europa.¹⁹⁵ Disse hadde imidlertid ikke Norge som potensielt innsatsområde. For de øvrige potensielle bidragsland hadde budsjettreduksjoner, generell nedrustning og implementeringen av CFE-avtalen fått stor betydning for deres evne til å yte Norge assistanse. I tråd med NATOs strategiske konsept var antallet avdelinger redusert. Blant flere av NATOs medlemsland var det til gjengjeld blitt opprettet ett antall avdelinger med økt mobilitet. At omfanget av de nye avdelingene i liten grad gikk utover den totale rammen for RRF, begrenset likevel deres anvendbarhet i Norge. De resterende nasjonale styrker var tilsvarende lite mobile og gjennomgående lite tilgjengelige for innsats i Norge i en krise eller krigssituasjon.

5.4 Evnen til alliert styrkeoverføring til Norge

Med norsk basepolitikk og andre restriksjoner som utgangspunkt ville det vært helt nødvendig at all alliert assistanse, men unntak av forhåndslagret utstyr, måtte

¹⁹³*ibid.* s. 195

¹⁹⁴*ibid.* s. 197

¹⁹⁵*ibid.* s. 32

transporteres til Norge i tilfelle en krise eller krigssituasjon. I motsetning til overføringer av kampfly og troppetransport med fly, ville mesteparten av det tunge utstyret måtte fraktes sjøveien. Evnen til maritim transport, som en kombinasjon av tilgjengelig adekvat tonnasje og evnen til fysisk sikring av selve transporten, ville da være avgjørende for forsterkningene av Norge. Vesentlig var da styrkenes mobile beskaffenheter gjennom organisering og øvelser i styrkeoverføring. Selv om NATOs utrykningsstyrker (IRF og RRF) var preget av multinasjonalitet, var det bare USA som hadde tilstrekkelig sjø- og luft-overføringskapasitet av tilsvarende styrker. Ingen andre land i NATO, samlet eller hver for seg, hadde tilgang på de ressurser som ville ha vært nødvendig for rask overføring av større troppesammensetninger til Norge.

5. 4. 1 Ny amerikansk marinestrategi

Evnen til styrkeoverføring må her sees i sammenheng med den nye amerikanske marine-strategien, som i likhet med både NATOs nye strategi og øvrig amerikansk strategi, hadde endret fokus fra en global til en regional konfliktdimensjon. I lys av de endrede rammebetingelsene var anvendelsen av maritim styrkeprosjeksjon forventet å bli et stadig mer sentralt virkemiddel for USA, spesielt etter de betydelige reduksjonene av stasjonære styrker i Europa. Av CFE-reduksjonspliktig materiell hadde USA fra 1990 til 1995, eksempelvis redusert antallet stridsvogner fra 5904 til 1192, pansrede kampvogner fra 5747 til 1860, artillerienheter fra 2601 til 998, og angrepshelikoptre fra 243 til 114.¹⁹⁶ Kjernen i den nye marine-strategien lå i navnet - *Forward...From the sea* - og innebar et endret fokus fra en konfliktdimensjon, hvor evnen til kontroll over havområder kunne være avgjørende, til en konfliktdimensjon hvor kontroll over kystfarvann ville være avgjørende for evnen til ilandsettelse av styrker fra skip. Den nye strategien forutsatte en økt koordinering mellom ulike våpengrener, og ville fullt ut implementert gi USA langt større fleksibilitet til

¹⁹⁶*ibid.* s. 20

anvendelse av sitt militære potensiale, selv om det i omfang var blitt betydelig redusert etter 1990.¹⁹⁷

5. 4. 2 Nytt amerikansk forhåndslagringskonsept

Erfaringene fra Gulf-krigen 1990-91, hvor det ble overført en halv million soldater til gulf-området i løpet av få måneder, hadde vist at det tidligere forhåndslagringskonseptet med utgangspunkt i lagret materiell etter type, isteden for etter avdeling, var lite egnet for rask og effektiv styrkeoverføring under endrede rammebetingelser. Færre styrker og større krav til mobilitet førte i 1994 til opprettelsen av AWR (Army War Reserves). AWR var inndelt i fem geografiske områder. Det forhåndslagrede utstyret i Europa, bl.a. POMCUS og den amerikanske artilleribataljonen i NCF-styrkene, var underlagt AWR-2.¹⁹⁸

En brigade med forhåndslagret AWR-materiell kunne være operativ i løpet av seks dager. Luftoverføring av en tilsvarende brigade kunne ta inntil 28 dager og koste over 300 millioner dollar.¹⁹⁹

I forlengelsen av den nye marine-strategien kan også AWR-3 (Preposition Afloat Program) sees som et uttrykk for den økte prioriteringen av mobilitet og rask styrkeprojektering. Med forhåndslagret utstyr for to brigader på 16 skip, skulle en rask overføring av tungt militært utstyr fra *Strategic Logistics Mobility Base*, Charleston, South Carolina til konfliktområder kunne gjennomføres etter behov.²⁰⁰ Forhåndslagringen på skip må her sees i forbindelse med USAs globale interesser og ikke som del av NATOs forsterkningsplaner. Det ekskluderte likevel ikke Norge som mulig innsettingsområde, selv om AWR-3-styrkenes reelle anvendbarhet under norske forhold ikke uten videre ville være i samsvar med norske behov.

5. 4. 3 Amerikansk luftoverføringskapasitet

De europeiske NATO-lands samlede luftoverføringskapasitet, inkludert Norges egen gjennom implementering av totalforsvaret, var betydelig. Kapasiteten var likevel begrenset av tidsperspektivet for organisering og effektivering av en effektiv

¹⁹⁷Department of the Navy: *Forward...From the Sea*, (IN)

¹⁹⁸Abney, Stephen D: *Central Management of Army War Reserves*, (IN)

¹⁹⁹*Militærbalansen 1995/96*, s. 20

overføringskapasitet med et tilhørende støtteapparat. I likhet med Norge og øvrige NATO-land, besto også den amerikanske luftoverføringskapasiteten av en kombinasjon av militære og forhåndsrekvirerte sivile passasjer- og transportfly. Forskjellen var at omfanget var enormt mye større. Eksempelvis var omfanget av troppeoverføringene i forbindelse med gulf-krigen muliggjort gjennom en tilsvarende stor luftoverføringskapasitet.

Til tross for at den samlede kapasiteten var redusert etter gulf-krigen hadde den amerikanske *Air Mobility Command* (AMC) i 1995 tilgjengelig 300 tunge militære transportfly og kontrakt på over 353 sivile interkontinentale transport- og passasjerfly. I tillegg disponerte USA over 600 C-130 Herkules transportfly.²⁰¹ Norge disponerte til sammenligning seks fly av tilsvarende type. Betydningen av den amerikanske luftoverføringskapasiteten for Norge var først og fremst at amerikanske og andre NATO-styrker med Norge som innsatsområde hadde evnen til rask forflytning når vedtak om utplassering først ble fattet. Avhengig av konfliktutfoldelsesmønsteret, kunne luftoverføringskapasiteten alene muliggjøre store styrkeoverføringer til Norge. Begrensningen lå i Norges evne til mottak av allierte forsterkninger, opparbeidet gjennom infrastruktur og regelmessige relevante øvelser. Ved en større konflikt ville tilgjengeligheten av den samlede allierte luftoverføringskapasiteten bli underlagt både NATOs og USAs helhetsvurderinger. I likhet med den nye marine-strategien og implementeringen av AWR-programmet, må også den amerikanske luftoverføringskapasiteten sees i sammenheng med USAs globale interesser. Det er likevel ingen grunn til å tro at den nødvendige overføringskapasitet ikke ville bli gjort tilgjengelig for en rask og effektiv troppeoverføring til Norge skulle behovet og evnen være tilstede.

5.5 Allierte styrkers stridsevne i Norge

Forutsetningen for at allierte styrker i Norge skulle kunne operere effektivt var tilstedeværelse av en omfattende og moderne infrastruktur med tilsvarende militær og samfunnsmessig kompetanse. Styrkenes stridsevne var i tillegg betinget av deres tilpassing til norske topografiske og klimatiske forhold. Tilfredstillende stridsevne ville på den bakgrunn bare kunne oppnås gjennom øvelser, organisering og

²⁰⁰Abney, Stephen D: *Central Management of Army War Reserves*, (IN)

tilrettelegging for planlagte forsterkningsstyrker. At dette ikke var noen liten oppgave kan illustreres med at Norges vertslandsstøtte til NALMEB-styrken alene utgjorde en hel bataljon (Host Nation Support Battalion) på ca. 840 personer.²⁰²

Øvelsesmønsteret i Norge og norske nærområder ble i likhet med øvrig aktivitet i forsvaret og i NATO, generelt redusert etter slutten på den kalde krigen. Bekymringene for Norge var først og fremst at et redusert alliert fokus på utfordringen i nordområdene samtidig ville redusere den relative prioritet som ble gitt til øvelser i nordområdene. En slik utvikling ville igjen kunne redusere de allierte styrkers stridsevne. I St meld nr 16 (1992-93) ble det, i relasjon til NATOs nye styrkestruktur, knyttet en viss usikkerhet til den framtidige øvelsesvirksomheten i Norge.²⁰³ I St prop nr 1 (1995-96), var samme problemstilling fortsatt ikke avklart.²⁰⁴ NATOs revurdering av øvingskonseptet i lys av reduserte budsjetter og ny styrkestruktur hadde foreløpig ikke produsert noen endelig konklusjon. Alliert øvelsesaktivitet i Norge var i den første perioden etter den kalde krigen derfor stadig preget av det tidligere øvelsesmønsteret og således basert på store sykliske øvelser. Øvelsene var i sin form krigsspill hvor forsvarsplaner ble testet i praksis. Kombinasjonen av begrensninger i mottaksapparatet og budsjettreduksjoner medførte at øvelsesmønsteret i Norge etter 1992, kun inneholdt en stor årlig feltøvelse. Vekselsvis *Team Work* med maritime operasjoner i norskehavet, *Battle Griffin* med NALMEB-styrken og *Express* for AMF-styrken (IRF). I tillegg deltok den britisk-nederlandske amfibiestyrken (UK-NL AF) i årlige nasjonale øvelser.

Fra 1995 ble øvelse *Team Work* erstattet med *Strong Resolve*. I motsetning til *Team Work* var *Strong Resolve* ikke et krigsspill, men rettet mot krisehåndtering på lavere nivå, hvor det ble lagt mer vekt på demonstrasjon av kapasitet enn å teste evnen til forsvarskamp. Det forholdet la også statsminister Gro Harlem Brundland vekt på i sin middagstale til øvelsesledelsen:

"Strong Resolve mirrors the new political developments in Europe. It is not designed to be counter-offensive in the face of a particular threat. It

²⁰¹*Militærbalansen 1995/96*, s. 31-32

²⁰²*ibid.* s. 198

²⁰³*St meld nr 16 (1992-93)*, s. 65

²⁰⁴*St prp nr 1 (1995-96)*, kap 2. pkt. 3 (IN)

does, however, show that the Alliance is now playing from the new score written by the later NATO summits. These tunes are more pastoral than the forceful arrangements of the past. But certain basic elements remain unchanged [...] In conclusion, we are pleased by the Allies' continued commitment to Norway as demonstrated by Strong Resolve."²⁰⁵

Vedvarende budsjett- og styrkereduksjoner nødvendiggjorde en stadig strengere prioritering av de tilgjengelige styrkene som kunne delta i NATOs større øvelser. Det innebar at andre områder i NATO med mindre grad av stabilitet, eksempelvis det sydlige Middelhavet, i framtiden kunne bli foretrukket til fordel for nordområdene. Konsekvensene av færre øvelser kunne på sikt medføre at Norge ville miste den nødvendige kompetanse til å lede og motta større troppeformasjoner.²⁰⁶ Det ville igjen kunne redusere allierte styrkers stridsevne i Norge. Spesielt stor bekymring var knyttet til NCF. Ettersom NCF ikke inngikk i NATOs utrykningsstyrker var det uvisst i hvilken grad styrken ville bli prioritert.²⁰⁷

Opprettelsen av underkommandoen PSCN ved Stavanger ble fra norsk side ansett som en tilfredsstillende løsning. Erfaringene fra øvelse *Strong Resolve* i 1995 tilsa, at kommandoen gav både norsk og alliert personell god erfaring i konstruktivt samvirke på ulike nivå.²⁰⁸ Som Neumann og Ulriksen hevder (avsnitt 3.4), var det likevel ikke gitt at de samlede konsekvensene av den nye kommandostrukturen var spesielt gunstig for Norge. Deres forståelse av utviklingen kan ihvertfall ikke tolkes som sammenfallende med norske myndigheters offisielle holdning.

Usikkerheten vedrørende den framtidige prioriteringen av nordområdene ble heller ikke avklart med det nye CJTF-konseptet (Combined Joint Task Forces). Formålet med CJTF var å kunne organisere internasjonale NATO-operasjoner med deltakelse av samtlige forsvarsgrener, inkludert IRF og RRF, for å løse de oppgaver som NATO ville finne mest sannsynlige i framtiden. De ville dermed bli organisert for generelle konfliktsituasjoner relatert til mindre artikkel 5-operasjoner og fredsbevarende/skapende operasjoner utenfor NATO-området.²⁰⁹ Fra norsk side var

²⁰⁵Brundtland, Gro Harlem: *Dinner Speech - Strong Resolve*, (IN)

²⁰⁶Aftenposten: "Slutt på NATOs store øvelser", intervju med Vise-Admiral Bjørnar Kibsgaard, Øverstkommanderende for Sør-Norge.

²⁰⁷*St meld nr 16 (1992-93)*, s. 66

²⁰⁸*St prop nr 1 (1995-96)*, kap 2. pkt. 3 (IN)

²⁰⁹*Militærbalansen 1995/96*, s. 196

det i sammenheng med CJFT vesentlig at det ble etablert retningslinjer som lot seg gjennomføre i praksis, herunder regelmessige øvelser.²¹⁰

5.6 Konklusjon

NATOs omorganisering med implementering av nytt strategisk konsept og ny kommando- og styrke-struktur, innebar for organisasjonen en økt evne til fleksibel respons på de nye konfliktdimensjonene som oppsto som følge av den kalde krigens slutt. Som sikkerhetspolitisk virkemiddel i et all-europeisk perspektiv var likevel den viktigste konsekvensen av omorganiseringen at NATO i perioden 1990-95 i stadig større grad framsto som den sentrale stabiliserende og kriseforebyggende aktør i Europa. Ingen andre aktører, nasjoner eller organisasjoner, hadde tilnærmelsesvis samme potensiale for en effektiv krisehåndtering skulle det oppstå fare for en større internasjonal militær konflikt. For Norge, med delvis avvikende sikkerhetspolitiske utfordringer, var det samtidig særdeles viktig at det kollektive forsvaret og sikkerhetsgarantien til de enkelte medlemsland forble det sentrale grunnleggende objektivet for NATOs virksomhet.

I sammenheng med at NATOs samlede styrkenivå i perioden var blitt kraftig redusert, bidro den nye strategiens vektlegging på mobilitetskonseptet til at forventningen om alliert innsats i Norge ved en eventuell krise eller krigssituasjon kunne opprettholdes. Usikkerheten tilknyttet NATOs prioritering av NCF-styrkene, reduksjonen av COB-avtalen og den generelt reduserte øvelsesvirksomheten, gir således ikke grunnlag for å hevde at det relative omfanget av tilgjengelige styrker for innsats i Norge ble særlig redusert. I lys av at den forventede varslingstiden for en eventuell alliert innsats i Norge ble stadig lenger, kan en heller ikke karakterisere NATOs samlede evne til overføring av allierte styrker til Norge som vesentlig svekket. At NATO gradvis gikk bort fra konseptet med øremerkede styrker medførte imidlertid at det kunne stilles spørsmål ved de allierte styrkenes framtidige stridsevne i Norge. Til tross for den usikkerhet som norske myndigheter hadde om det framtidige allierte nærværet og øvelsesnivå i Norge, er det i lys av den reduserte direkte militære trusselen mot Norge, Norges antatte evne til et oppholdende invasjonforsvar og den

²¹⁰*St prp nr 1 (1995-96)*, kap. 2 pkt. 3 (IN)

relative opprettholdelsen av alliert øvelsesvirksomhet, også grunn til å anta at de allierte styrkers stridsevne i Norge ble opprettholdt i perioden 1990-95.

Med utgangspunkt i de konkrete konsekvensene av omstillingsprosessen kan vi i liten grad si noe sikkert om den reelle allierte viljen til å komme Norge til unnsetning i en eventuell krise eller krigssituasjon. En rekke ulike hypotetiske forhold ville her ha kunnet påvirke utfallet. At Norge som NATO-medlem pr. definisjon var strategisk viktig for NATO kan likevel tolkes som en sterk indikasjon på at en slik vilje til å komme Norge til unnsetning ville være til stede. I motsatt tilfelle ville troverdigheten til NATO som forsvarsallianse og sikkerhetspolitisk virkemiddel for å oppnå fred og stabilitet i Europa bli så alvorlig svekket at selve grunnlaget for organisasjonens eksistens ville forsvinne. NATOs til tider nølende og ubeslutsomme tilnærming til krigen i det tidligere Jugoslavia har i denne sammenheng ingen betydning. Årsaken til det er først og fremst at de sikkerhetspolitiske samarbeidsprosessene som i utgangspunktet forsøkte å løse krisen, og deres valg av virkemidler, i stor grad foranlediget usikkerheten knyttet til NATOs eventuelle rolle i konflikten. I tillegg representerte ikke krisen på Balkan noen reell trussel mot noe NATO-land og kostnadsvurderingen ved en militær innsats ble således underlagt andre forutsetninger enn hva tilfellet ville vært om et NATO-lands *direkte* sikkerhet hadde vært truet. At NATOs militære innsats, når den først ble implementert, i høy grad bidro til en tvungen forhandlingsløsning, kan i en slik kontekst tolkes som at det var de politiske valg av virkemidler og ikke organisasjonens beskaffenheter som var utslagsgivende for at det ikke ble oppnådd fred tidligere.

I et helhetelig perspektiv er det således gode grunner for å anta at det i hele perioden 1990-95 var mer enn tilstrekkelig alliert evne til å balansere eventuelle sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene som Norge alene ikke hadde evne til å takle.

6. Konflikt- og spenningsnivå etter den kalde krigen

6.1 Innledning

Forholdet mellom en småstat og en stormakt vil alltid innebære mulige problemer. Effekten av omfattende strukturelle omveltninger og fravær av et sikkerhetsfelleskap, medførte at det til enhver tid eksisterte et motsetningsforhold og spenningsnivå mellom Norge og Russland etter den kalde krigen. Som nevnt i avsnitt 2.2, skaper likevel ikke militær usikkerhet alene en konfliktsituasjon. Den må ha et incitament generert i en annen dimensjon av sikkerhetsbegrepet.

I relasjon til en mulig russisk militær maktanvendelse mot Norge, skal det i denne sammenheng redegjøres for faktorer som økte eller reduserte det politiske spenningsnivået. I den tilnærmede multipolære sikkerhetspolitiske situasjon som oppsto etter den kalde krigen kan en da snakke om stabiliserende eller destabiliserende føringer innenfor rammen av dynamiske eller fleksible omgivelser. De samlede konsekvenser av de stabiliserende og destabiliserende føringene tilsvarer da konflikt- og spenningsnivået i nordområdene i perioden 1990-95. Generelt kan det innledningsvis konstateres at konflikt- og spenningsnivået i Norges nærområder i perioden var stabilt synkende. Følgelig har da utsiktene til en væpnet konflikt også sunket tilsvarende. Russland har i perioden mer antatt rollen som en partner enn en fiende, og forholdet mellom Norge og Russland var i 1995 preget av samarbeid.²¹¹ Offisielt var Russland ikke lenger Norges potensielle fiende. Isteden ble Norges fiendebilde, relatert til Russland, sammensatt av de faremomenter som i kjølvannet av omveltningene internt i det tidligere Sovjetunionen representerte destabiliserende føringer med evne til å revitalisere konfliktdimensjonen fra den kalde krigen, eller som Statsminister Gro Harlem Brundtland beskrev det:

²¹¹*NOU 1995: 31*, kap. 3, Avsnitt 3.1, (IN)

*"Der hvor de demokratiske røtter vokser på det tynneste jordsmonn er farene
sterkest for en tilbakevending til autoritært styre og militarisme."*²¹²

Før en kan identifisere ulike stabiliserende eller destabiliserende føringer må først det sammensatte forholdet mellom Norge, NATO og Russland klargjøres. Norge kan i utgangspunktet ikke sees isolert fra den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen. Det tidligere konfliktmønsteret var i stor grad preget av både regionale og globale motsetningsforhold. Med Sovjetunionens oppløsning ble det globale perspektivet kraftig redusert. Store deler av den militære infrastruktur som var etablert for en global konfliktdimensjon representerte likevel fortsatt en trussel i kraft av sin eksistens. Et forhold som ble ytterligere forsterket av Norges geografiske nærhet til de russiske strategiske våpensystemene på Kolahalvøya. De ble i så måte inkorporert i det regionale konfliktbilde i form av sin egenverdi for Russlands strategiske sikkerhet. Norges bilaterale sikkerhetspolitiske forhold til Russland var, i lys av de geografiske omstendighetene og intern russisk omstrukturering etter tilbaketrekkingen fra Sentral-Europa, dermed delvis avvikende fra de øvrige NATO-lands forhold til Russland.

6.2 Stabiliserende føringer i perioden 1990-95

Den i særstilling viktigste enkeltfaktor med stabiliserende effekt i perioden etter den kalde krigen var bortfallet av den grunnleggende ideologiske konflikt mellom det totalitære Sovjetunionen og de vestlige demokratier. Med en persepsjon om Sovjetunionen som den aggressive part i øst-vest konflikten,²¹³ medførte bortfallet av de totalitære ekspansive trekk at Russland i perioden etter 1990 offisielt framsto uten tilsvarende ambisjoner.²¹⁴

Etter kommunismens fall i 1991 og Sovjetstatens oppløsning, var den påfølgende demokratiseringsprosessen den største produsenten av stabiliserende sikkerhetspolitiske føringer. Selv om Russland hadde få eller ingen demokratiske tradisjoner, må de vellykkede gjennomføringene av to parlamentsvalg i perioden (1993 og 1995) likevel tolkes som klare tegn på at demokratiet i Russland var i ferd med å

²¹²St meld nr 40 (1993-94), Vedlegg nr 1

²¹³I denne sammenheng kun relatert til den militære dimensjon.

²¹⁴Det må her skilles mellom Russlands *tradisjonelle* imperialisme, og de realpolitiske rammebetingelser i perioden etter 1990.

institusjonaliseres som et politisk system. De innenrikspolitiske konsekvensene av demokratiseringsprosessen i Russland medførte et implisitt legitimitetsbehov overfor befolkningen ved anvendelse av militær makt, både i eksterne og interne konfliktsituasjoner. I et fungerende demokrati vil ulegitimert militær maktbruk undergrave den sittende maktelites utsikter til gjenvalg. Uten støtte i befolkningen ville det i et slikt perspektiv derfor være lite trolig at Russland skulle kunne revitalisere konflikt- og spenningsnivået fra den kalde krigen med de behov for kollektiv innsats det ville medføre. Anvendelsen av militærmakt i de autonome republikkene Tsjetsjenia og Moldova var likevel klare indikasjoner på at implementeringen av liberale demokratiske verdier på langt nær var fullendt.

I en internasjonal sammenheng var den største utfordringen i den første perioden etter den kalde krigen, som en forlengelse av den interne utviklingen i Russland, implementering av en politisk integrasjonsprosess. Den politiske vilje i Russland til organisasjonsmessig tilnærming til Europa eksemplifiserte da demokratiseringens subjektive stabiliserende bidrag til den internasjonale omstillingsprosessen. Både Russlands søknad om medlemskap i Europarådet i 1994 og medlemskap i Partnerskap for Fred-prosjektet fra mai 1995, kan på den bakgrunn tolkes som en økende bevisstgjøring av egne fordeler ved en slik organisasjonsmessig tilslutning. Tilsvarende vestlig respons, kombinert med objektive betingelser, som oppfyllelse av menneskerettighetskravene for medlemskap i Europarådet, la således ytterligere stabiliserende føringer på den russiske omstillingsprosessen. Det må i denne sammenheng nevnes at enkelte forskere, eksempelvis Iver B. Neumann, har stilt seg kritiske til omfanget av vestens reelle imøtekommenhet overfor Russland etter 1991. Det stilles blant annet spørsmål om en forsiktig tilnærming til Russland i realiteten fikk unødvendige negative konsekvenser, både for den interne utviklingen i Russland og i forholdet mellom Russland og Vesten.

I forlengelsen av den politiske tilnærmingsprosessen til Vesten var implementering av nedrustningsavtaler et viktig bidrag til den sikkerhetspolitiske utviklingen. Resultatet av de omfattende nedrustningsavtalene var at Russlands evne til å gjennomføre et overraskende angrep mot NATO i all hovedsak var blitt eliminert. I tillegg hadde tapet av både politisk og militær innflytelse i Sentral- og Øst-Europa i tilsvarende grad redusert Russlands evne til å gjennomføre overraskelsesangrep. Eksempelvis var Russlands geografiske grenser og militære frontlinje mot Sentral-Europa i 1995 omlag 1500 km lenger øst sammenlignet med Sovjetunionens fremskutte posisjon i Europa.²¹⁵

²¹⁵*NOU 1995: 31*, kap. 3, Avsnitt 3.2.1, (IN)

6. 2. 1 - Nedrustningsavtaler

CFE-avtalen om konvensjonell reduksjon av offensive våpen, med sitt omfattende verifiseringsprogram, framsto som den helt sentrale avtalen for et redusert konflikt- og spenningsnivå, både i Norges nærområder og Europa generelt. Selv om det i 1995 fortsatt hersket usikkerhet om avtalens endelige rekkevidde i flankesonene, var det helhetlige perspektivet i avtalen overholdt.²¹⁶ I et globalt konfliktperspektiv var de bilaterale avtalene mellom USA og Sovjetunionen/Russland om reduksjoner av strategiske atomvåpen, START I og II, tilsvarende sentrale bidrag til stabiliseringsprosessen. START I avtalen, undertegnet i juli 1991 og iverksatt desember 1994, innebar en kraftig reduksjon av interkontinentale atomraketter (ICBM) for begge tidligere supermakter. I en tilleggsprotokoll til START I i 1992, inngikk også de øvrige nasjonene som disponerte over atomvåpen fra det tidligere Sovjetunionen som partnere i avtalen. Hviterussland, Khasakstan og Ukraina skulle i henhold til avtalen innen 1999 ha fjernet eller ødelagt alle atomvåpen fra sine respektive territorium. I forbindelse med deres bitredelse til START I, undertegnet de nye statene også avtalen om ikke-spredning av atomvåpen (NPT - Non Proliferation Treaty). For den største atom-makten av de øvrige Sovjetstatene, Ukraina, ble en egen avtale, TNA (Trilateral Nuclear Agreement), om overføring og ødeleggelse av atomvåpen inngått mellom USA, Russland og Ukraina i 1994.²¹⁷ START II avtalen, undertegnet i januar 1993, var ved utgangen av 1995 ikke ratifisert av verken USA eller Russland.²¹⁸ Avtalen ville, når den ble ratifisert, sette et tak på mellom 3000 og 3500 atomvåpenstridshoder for hver av partene innen år 2003. Avtalen inkluderte en fullstendig eliminasjon av store strategiske ICBM med flere stridshoder (MIRV- Multiple Independently-targetable Reentry Vehicle). I et europeisk perspektiv var likevel INF-avtalen (Intermediate-Range Nuclear Forces) mellom USA og det tidligere

²¹⁶Jørgen Kosmo: *Langsiktige utfordringer for Forsvaret*, (IN)

²¹⁷NATO Basic Factsheet: *Key Arms Control Treaties and Agreements (1963-95)*, (IN)

²¹⁸Det amerikanske senatet ratifiserte avtalen 26. januar 1996. En russisk ratifikasjon var ventet i løpet av 1996.

Sovjetunionen, om tilbaketrekking av alle taktiske kort- og mellomdistanse raketter, vel så viktig for å redusere konflikt- og spenningsnivået i Europa. Avtalen ble fullt ut implementert i juni 1991.²¹⁹

Av andre internasjonale avtaler som bidro til stabilseringen av konflikt- og spenningsnivået i Europa kan nevnes ikke-spredningsavtalen (NPT), forlenget uten tidsbegrensning i 1995. Open Skies-avtalen, inngått i mars 1992, men ikke iverksatt ved utløpet av 1995. Avtalen omfatter tillatelse til overflyvninger av observasjonsfly i relasjon til militær aktivitet på bakken. Og *Chemical Weapons Convention* (CWC) som forbyr utvikling, produksjon og lagring av kjemiske våpen. CWC ble åpnet for undertegnelse i 1993 og trer i kraft når 65 av de 150 nasjoner, som ved utløpet av 1995 hadde underskrevet avtalen, har ratifisert den. USA var blant de statene som ved utløpet av 1995 ikke hadde ratifisert avtalen.²²⁰ Den kumulative effekten av nedrustningsavtalene reduserte i betydelig grad muligheten for noen av partene i den gamle bipolære konfliktdimensjonen til å initiere et overraskelsesangrep. Utviklingen ble av den innflytelsesrike amerikanske senatoren Sam Nunn, karakterisert som:

*"...warning time [...] today is measured in years rather than in days or in months."*²²¹

6. 2. 2 - Tillitsskapende virksomhet

Sentralt i hele omstillings- og nedrustningsprosessen var det internasjonale samarbeidet i OSSE. Prosessen begynte med undertegnelsen av sluttokumentet på KSSE-konferansen i Helsingfors i 1975, hvor implementeringen av CBM (Confidence Building Measures) med notifikasjon og gjensidig inspeksjon av militærøvelser med mer enn 25 000 soldater, la grunnlaget for den videre utviklingen av gjensidig tillitsskapende virksomhet. Helsingfors-konferansen ble etterfulgt av en rekke tilsvarende konferanser i hele perioden fram til 1995. I 1994 ble KSSE formalisert som organisasjonen OSSE. Innenfor rammene av OSSE-samarbeidet hadde da både CFE- og Open Skies-avtalene blitt forhandlet frem.

²¹⁹NATO Basic Factsheet: *Key Arms Control Treaties and Agreements (1963-95)*, (IN)

²²⁰*ibid.*

²²¹Sam Nunn: *The Future of NATO in an Uncertain World*, (IN)

Gjennom opprettelsen av *Det Nord Atlantiske Samarbeidsråd* (NACC) i desember 1991, der de fleste tidligere Warszawapakt-land og tidligere sovjetrepublikker deltok sammen med de 16 NATO-landene, ble det utarbeidet et handlingsprogram for praktisk samarbeid på tvers av tidligere skillelinjer. Et betydelig bidrag initialisert av NATO innenfor rammene av NACC, var Partnerskap for Fred prosjektet (PfP- Partnership for Peace), lansert i 1993. Det var ment som et instrument for etablering av nærmere militære relasjoner mellom de tidligere medlemmene av Warsawapakten og NATO. I februar 1995 hadde 25 land utenfor NATO undertegnet avtalen, inkludert Russland.

Formålet med prosjektet var nedtegnet i PfPs rammedokument. Deltakernasjonene skulle i henhold til avtalen over tid fullt ut implementere følgende:

- **Facilitate transparency in national defence planning and budgeting;**
- **Ensure democratic control of defence forces;**
- **Develop cooperative military relations with NATO for the purposes of joint planning, training, and exercises in order to strengthen their ability to undertake peacekeeping, search and rescue, and humanitarian operations as well as others as may subsequently be agreed;**
- **Maintain the capability and readiness to contribute to operations under the authority of the United Nations or the OSCE;**
- **Develop, over the long term, forces better able to operate with those of the Alliance.**²²²

Det overordnede formålet med PfP var likevel å inkorporere de tidligere Warsawapakt-landene i en felles sikkerhetsstruktur i Europa. Deltakelse av nøytrale land som Østerrike, Sverige og Finland bidro ytterligere til å institusjonalisere PfP i et all-europeisk perspektiv. Den fulle rekkevidden av PfP-prosjektet impliserte også en mulig utvidelse av NATO.

6. 2. 3 Regionale føringer i nordområdene

Rent militært var det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland under den kalde krigen i vel så stor grad preget av Norges anvendelse av beroligelse, som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, som det enorme sovjetiske militære nærværet på

Kolahalvøya. Norges nærområder i perioden fram til 1990 var likevel preget av et høyt militært spenningsforhold. Spenningen var ikke primært generert av det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland, men av den globale konfliktdimensjonen skapt av den bipolarere etterkrigsstrukturen. Resultatet av Norges lavspenningspolitikk kan i den sammenheng tolkes som en reduksjon av den regionale konfliktdimensjonen.

For Norge, som småstat, var det i perioden 1990-95 helt avgjørende at flest mulig aspekter ved samarbeidet med Russland ble forankret i en større multi-nasjonal sammenheng. Egenverdien på utviklingen av regionale samarbeidsprosesser i perioden etter 1990 produserte da også stabiliserende føringer. Selv om det ikke var et *direkte* sikkerhetspolitisk samarbeid, la spesielt opprettelsen av *Barentssamarbeidet* grunnlaget for økt gjensidig tillit i nordområdene. Ifølge Gro Harlem Brundtland, fremsto Barentssamarbeidet, i tillegg til *Østersjøsamarbeidet*, som det best utviklede av de over femti ulike regionale samarbeidsordningene som var blitt etablert på tvers av det tidligere jernteppe.²²³

Samarbeidet ble på norsk initiativ opprettet på utenriksministtermøtet i Kirkenes 11. januar 1993. Deltakere i samarbeidet var de nordiske land, Russland og EU-kommisjonen. USA og Japan deltok som observatører. Barentsregionen er geografisk definert som Europa nord for polarsirkelen. Regionen dekker 1,2 millioner kvadratkilometer i et av Europas mest ressursrike områder og har ca. 4,4 millioner innbyggere. De formelle samarbeidsorganene i Barentssamarbeidet bygget på eksisterende politiske og administrative strukturer. Det øverste organ var Barentsrådet. Ledelsen av de ulike råd og utvalg skulle gå på omgang mellom deltakerlandene.²²⁴ Innenfor rammene av en *total sikkerhetspolitikk* omfattet avtalen et bredt spekter av samarbeidsområder i nordområdene. Formålet var å skape en regional bro mellom Russland og nordområdene som kunne utfylle og videreutvikle de gjensidige tillitsskapende all-europeiske avtalene. Samarbeidet ble ansett som nødvendige for en videre stabilisering av den sikkerhetspolitiske utviklingen i Barentsregionen. Ved opprettelsen sto deltakerlandene overfor tre sentrale utfordringer: **1)** etablere en egen identitet innen regionen; **2)** etablere en funksjonell region; og **3)** etablere en utadvendt

²²²George Joulwan (SACEUR): *NATO's military contribution to partnership for peace: The progress and the challenge*, (IN)

²²³Gro Harlem Brundtland: *Norges plass i det internasjonale samarbeid med vekt på samspill mellom stat og regioner*, (IN)

²²⁴*Framework for the Barents Manifesto*, (IN)

region. For å imøtekomme utfordringene var det tre sentrale problemkomplekser som krevde spesiell oppmerksomhet: **1)** motvirke militær spenning; **2)** redusere miljøtrusler; og **3)** redusere forskjellen i levestandard mellom folkegruppene.²²⁵

Utviklingen av et tettere regionalt samarbeid mellom Norden og Russland var her ment å supplere, ikke erstatte, andre internasjonale samarbeidsordninger.

Ola Tunander (PRIO) karakteriserte likevel Barentssamarbeidet som en slags *moderne Marshallhjelp*, hvor samarbeidet på tvers av de gamle blokkgrensene i realiteten var en *containment* strategi mot andre former for trusler som de betydelige sosiale, økonomiske og økologiske forskjellene innad i regionen representerte.²²⁶ Det ville nødvendigvis ta tid å normalisere forholdene over en grense som hadde vært stengt i nesten 70 år og Barentssamarbeidet var følgelig ment som et langsiktig prosjekt. I 1995 var det derfor ikke mulig å trekke helhetlige slutninger om effektene av samarbeidet. I et *direkte sikkerhetspolitisk* perspektiv var det fra norsk side viktig at samarbeidet i Barentsregionen bidro til å forhindre at Norges bilaterale forbindelser med Russland ble dominert av militære spørsmål.²²⁷ Andre konfliktspørsmål, som rekkevidden av Svalbard-traktaten, ressursforvaltning i Barentshavet og delelinjespørsmålet mellom Norge og Russland, har i denne sammenheng ikke direkte relevans til oppgavens problemstillingen ettersom de verken var generert eller fant sin løsning i lys av de sikkerhetspolitiske omveltningene i perioden etter den kalde krigen.

Omfanget av den generelle interaksjonen mellom Norge og Russland i Barentsregionen ble i perioden 1990-95 betydelig utvidet. Det kan illustreres med at omlag halvparten av bedriftene i Kirkenes (ca. 120) ved slutten av perioden hadde virksomhet relatert til Russland. Ifølge utenriksminister Bjørn Tore Godal, kunne det tolkes som et konkret uttrykk for at Norge og Russland var i ferd med

*"...å bygge opp et omfattende nettverk mellom norske og russiske grupper i regi av Barentssamarbeidet."*²²⁸

Hyppigheten av de bilaterale konsultasjoner på høyt politisk nivå mellom Norge og Russland økte tilsvarende som følge av etableringen av Barentssamarbeidet. Det ble likevel ikke etablert faste konsultasjonsrutiner på ministernivå tilsvarende det nordiske samarbeidet.

²²⁵*ibid.*

²²⁶Sitert i *Sikkerhet i Nord - Miljøtrusler og sikkerhetspolitikk*, (IN)

²²⁷Bjørn Tore Godal: *Regional Cooperation in the European High North*, (IN)

²²⁸Bjørn Tore Godal: *Status og videre perspektiv for Barentssamarbeidet*, (IN)

Andre inngåtte bi- og multilaterale avtaler i nordområdene etter den kalde krigen, eksempelvis det norsk-initierte trilaterale samarbeidet mellom Norge, USA og Russland, om militært relatert miljøavfall, produserte også stabiliserende føringer. Dette samarbeidet foregikk primært på sivilt nivå, men de respektive lands forsvarsdepartementer var også involvert. Formålet var å legge forholdene til rette for kartlegging og forsvarlig håndtering av radioaktivt avfall i nordområdene.²²⁹ Det trilaterale samarbeidet hadde også som målsetning å forbedre kommunikasjonen og tilliten mellom russiske og vestlige militære institusjoner.²³⁰ I forlengelsen av det trilaterale samarbeidet ble det høsten 1995 inngått ytterligere to bilaterale avtaler mellom Norge og Russland. En relatert til det forsvarsmessige miljøsamarbeidet, og en rammeavtale om samarbeid mellom Norges og Russlands forsvarsdepartementer.²³¹ Det forsvarsmessige miljøsamarbeidet skulle blant annet omfatte: **1)** organisering av miljøvern i de væpnede styrker; **2)** utveksling og felles utvikling av metoder og teknologier for å løse miljøproblemer i forsvarssektoren; **3)** felles tiltak for overvåking og opprydding av miljøet i forsvarsområder; og **4)** opplæring av miljøvernpersonell i de væpnede styrker.²³²

Det tillitsskapende militære samarbeidet i nordområdene var følgelig også nært knyttet til den generelle internasjonale utviklingen. Det viste blant annet flåteøvelsen *Pomor* i mars 1994, der russiske marineenheter for første gang deltok i en øvelse med skip fra NATO (Norge, Nederland, England, Tyskland, Canada og USA). Øvelsens formål var rettet mot blokade og humanitære operasjoner i regi av FN og NATOs PfP-prosjekt.²³³ Øvelsen ble av utenriksminister Bjørn Tore Godal karakterisert som en suksess.²³⁴ Betydningen av den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen for konflikt- og spenningsnivået i nordområdene kan også illustreres med atomvåpen-maktenes ensidige erklæringer om at deres fartøyer ikke skulle føre *taktiske* atomvåpen i fredstid. Fra norsk side ble det tolket som et vesentlig tilskudd til stabiliteten i de nordlige havområdene.²³⁵

²²⁹NOU 1995: 31, kap 3. avsnitt 3.2.5, (IN)

²³⁰St meld nr 1 (1995-96), kap. 2 pkt. 2, (IN)

²³¹Jørgen Kosmo: *Langsiktige utfordringer for Forsvaret*, (IN)

²³²Pressemelding fra Forsvarsdepartementet: *Samarbeid mellom forsvarsdepartementene i Norge og Russland om forsvarsrelaterte miljøspørsmål*, (IN)

²³³*Pomor* var ikke en PfP øvelse siden Russland først ble PfP deltaker i mai 1995.

²³⁴Bjørn Tore Godal: *Regional Cooperation in the European High North*, (IN)

²³⁵Nou 1995: 31, kap 3. avsnitt 3.2.6, (IN)

6.3 Destabiliserende føringer

De destabiliserende føringer i den sikkerhetspolitiske utviklingen i perioden 1990-95 var først og fremst relatert til den gjennomgående usikkerheten knyttet til rekkevidden og holdbarheten av omstillingsprosessen i det tidligere Sovjetunionen. Der hvor den kalde krigen var preget av en relativ høy grad av stabilitet og forutsigbarhet, var den påfølgende perioden preget av en tilsvarende ustabilitet og uforutsigbarhet. Selv om det ble stadig vanskeligere å forestille seg en situasjon hvor et isolert militært angrep mot Norge skulle finne sted, kunne muligheten for militært press ikke utelukkes. Til forskjell fra den kalde krigen var også den potensielle militære konfliktdimensjonen mer sammensatt og det var flere dimensjoner enn bare den militære å forholde seg til. Rekkevidden og innholdet i disse var nødvendigvis heller ikke klarlagt.

Rammen om den militære usikkerheten var i første rekke relatert til den gjenværende militære strukturen fra den kalde krigen på Kola-halvøya. Kjernen i det russiske atomvåpenforsvaret, de strategiske ubåtene, ble i hele perioden prioritert og var istand til å utføre militære operasjoner. Til enhver tid var det eksempelvis 200-500 strategiske atomvåpen utplassert på sjøgående fartøy.²³⁶ Utviklingen var i tråd med den estimerte konsekvensen av START-avtalene hvor sjøbaserte våpensystemer fikk en økt strategisk betydning på bekostning av tilsvarende landbaserte systemer.²³⁷ Behovet for kontinuerlig gjensidig overvåking, spesielt under vann, ble således ikke vesentlig redusert. Mulighetene for kollisjoner eller andre alvorlige ulykker mellom russiske og vestlige atomubåter i nordområdene forble derfor en konstant destabiliserende risiko. Selv om de russiske strategiske våpensystemene i første rekke var ment å ha en avskrekkende funksjon kunne det, i lys av den manglende ratifiseringen av START II-avtalen, stilles spørsmål om de fra russisk side også ble betraktet som en grunnleggende forutsetning for fortsatt russisk stormaktsstatus. I kombinasjon med påståtte økonomiske problemer for en konvertering av MIRV-baserte systemer til et ICBM-system med kun ett stridshode, oppsto det atskillig motstand i Russland mot å ratifisere avtalen. For Norge var den økende strategiske betydningen av nordområdene for Russland, uavhengig av avtalens ratifisering, et klart negativt aspekt som medførte potensiale for et økt regionalt spenningsnivå. Til tross for den økte strategiske

²³⁶Generalmajor Gullow Gjeseth sitert i, *Sikkerhet i Nord - Miljøtrusler og sikkerhetspolitikk*, (IN)

²³⁷Bjørn Tore Godal: *Regional Cooperation in the European High North*, (IN)

betydningen som nordområdene fikk for Russland etter START-avtalene, ble deres samlede positive effekter, også for Norge, tillagt klart større betydning totalt sett.²³⁸

6. 3. 1 - Nye konfliktskillelinjer

Ifølge den nye russiske militærdoktrinen som ble offentliggjort i 1993, ble den direkte militære trussel mot Russland ansett som betydelig redusert i forhold til situasjonen under den kalde krigen. Trusselbildet ble isteden karakterisert som ulike konfliktsituasjoner generert av aggressiv nasjonalisme og religiøs intoleranse innenfor eller nær Russlands grenser. For russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk ble det såkalte *nære utland* (tidligere sovjet-republikker) derfor tillagt stor oppmerksomhet i perioden 1990-95. I den grad vestlige land bekymret Russland sikkerhetspolitisk, var det først og fremst i de tilfeller der det *nære utland* ville kunne inngå som medlem av NATO.²³⁹

I forbindelse med lanseringen av PfP-prosjektet ble det på NATOs toppmøte i januar 1994 klart at alliansen var åpen for nye medlemmer, inkludert tidligere Warsawapakt-land.²⁴⁰ Situasjonen for flere sentral- og østeuropeiske stater var, i langt større grad enn Norge, preget av et manglende sikkerhetsfelleskap med sine omgivelser. Utvidelse av NATO østover, subsidiært eller i tillegg til EU-medlemskap, var således i deler av perioden 1990-95 et sikkerhetspolitisk stridsspørsmål mellom Russland og NATO, med både stabiliserende og destabiliserende potensiale. Stabiliserende gjennom en utvidet europeisk integrasjonsprosess og destabiliserende i form av Russlands sterke motforestillinger mot en slik utvidelse.

Framveksten av nye regionale konflikter i Europa og det tidligere Sovjetunionen hadde i all hovedsak utgangspunkt i etniske, religiøse eller nasjonale forhold. Ettersom etniske grenser ikke var sammenfallende med statsgrensene hadde slike konflikter potensiale til å utvikle seg til internasjonale konflikter. I Russlands *nære utland* var det spesielt tilfelle i Kaukasusregionen hvor årtier med sovjetisk undertrykkelse og innflytelse på regionale konfliktdimensjoner opphørte på relativt kort tid. I de tidligere østblokk-landene, spesielt på Balkan, var det også grunnlag for en tilsvarende utvikling. Kombinasjonen av sosiale, religiøse og etniske motsetninger representerte en indirekte sikkerhetsrisiko både for Europa og Norge. I tillegg gjorde tilgjengeligheten på militært utstyr det mulig selv for mindre regionale grupperinger å

²³⁸NOU 1995: 31, kap. 3 avsnitt 3.2.6, (IN)

²³⁹*ibid.* kap. 3 avsnitt 3.2.3, (IN)

²⁴⁰Jørgen Kosmo: *Den sikkerhetspolitiske situasjon - utfordringer for Norge*, (IN)

utføre begrensede militære operasjoner.²⁴¹ Risikoen for væpnede regionale konflikter var således blitt betraktelig større enn hva tilfelle var under den kalde krigen.

Som presisert både i Forsvarskommisjonen av 1990, St meld nr 16 (1992-93) og i St prop nr 1 1995-96), utgjorde oppløsningstendensene i den russiske samfunnsstrukturen, kombinert med dårlige sosiale og økonomiske vekstvilkår, en stadig fare for at ekstreme nasjonalistiske og totalitære krefter skulle få økt innflytelse. Det var dermed i hele perioden fra 1990-95 en viss risiko for et totalitært regimeskifte i Russland, med påfølgende destabiliserende konsekvenser for den sikkerhetspolitiske utviklingen i både nordområdene og Europa generelt.

6. 3. 2 - Ny politisk struktur i Russland

Den reelle innenrikspolitiske maktfordelingen i Russland var, også etter kuppforsøket i 1991, stadig preget av usikkerhet. Som den voldsomme striden mellom presidentembedet og parlamentet i 1993 viste, var det til tider også intern strid om rene konstitusjonelle forhold. I et internasjonalt perspektiv kunne konsekvensene av uklare kommandoforhold vanskeliggjøre eller forsinke tilnærmingsprosessen mellom Russland og NATO. I verste fall kunne usikkerheten medføre direkte uheldig håndtering av konfliktsensitive emner og dermed også avlede uforutsette krisesituasjoner. Uavhengig av de faktiske forhold kan episoden fra Andøya i januar 1995, hvor en forskningsrakett angivelig skulle ha fått Russland til å aktivisere sine strategiske våpensystemer, være et eksempel på hendelser hvor uklare forhold og tilsvarende uheldig håndtering kunne generere internasjonale krisesituasjoner. Tilsvarende var utenriksminister Andrej Kossyrevs oppførsel på KSSE-toppmøte i Stockholm i 1992, hvor han først truet med gjenopprettelse av det gamle Sovjetunionen dersom NATO ble utvidet mot øst, for kort tid senere å karakteriserte det hele som en spøk²⁴², eksempel på en annerledes *politisk* tilnærming til den sikkerhetspolitiske integrasjonsprosessen.²⁴³

²⁴¹NOU 1995: 31, kap. 3 avsnitt 3.4.1 og 3.4.3, (IN)

²⁴²Petter Normann Waage: *Den mystiske mannen*, (kommentar-artikkel)

²⁴³De to nevnte eksemplene er her ikke ment som noen generalisering av russiske ledere eller politikk i perioden 1990-95, men som karakteristisk for uheldig håndtering av konfliktsensitive emner.

Det var likevel oppløsningen av Sovjetunionens totalitære statsbærende system som i første rekke var foranledningen til en til tider uoversiktlig russisk sikkerhetspolitisk tilnærming. Store deler av det tidligere Sovjetunionen gjennomgikk i perioden 1990-95 omfattende politiske, økonomiske og sosiale reformer. Kostnadene ved omstillingsprosessen rammet den russiske samfunnsstrukturen hardt. Den tidligere sentralstyrte samfunnsdynamikken ble med vekslende hell forsøkt erstattet av et markedøkonomisk system. Kombinasjonen av en endret samfunnsstruktur og en implisitt ustabilitet i omstillingsprosessen, fikk direkte konsekvenser for rekkevidden av sentralmaktens generelle innflytelse. Russlands manglende erfaring med et flerpartisystem skapte samtidig større politiske svingninger enn hva tilfelle var i vesten. Kombinert med en generelt svekket statsmakt produserte således det politiske systemet i seg selv destabiliserende føringer.

I forlengelsen av en usikker samfunnsutvikling var den politiske ledelsens evne og vilje til å skaffe seg full politisk kontroll over det russiske forsvaret avgjørende for den sikkerhetspolitiske stabiliseringsprosessen. Manglende militær vilje til full implementering av CFE og START-avtalene var uttrykk for føringer, som om de vant frem, kunne hemme den generelle utviklingen. I lys av Russlands begrensede teknologiske og økonomiske ressurser, kombinert med effektene av helt eller delvis implementerte nedrustningsavtaler, kan den russiske tilbakeholdenheten overfor vesten likevel sies å ha vært mer preget av politiske enn rent militære forhold. Kontrollen over Russlands store lagre av ulike typer masseødeleggelsevåpen representerte i enda større grad et usikkerhetsmoment som forsterket behovet for russiske garantier om politisk kontroll over militær-apparatet. Russland hadde eksempelvis i 1995 fortsatt over 20 000 atomstridshoder, minst 40 000 tonn med kjemiske våpen og en stor kapasitet for biologisk krigføring.²⁴⁴ Selv med en tilfredsstillende kontroll utgjorde eksistensen av disse våpnene alene den i særklasse største sikkerhetsrisiko for Norge og NATO.

6.4 Konklusjon

Til tross for at konfliktpotensialet i Russlands nære utland, som følge av at den generelle politiske og økonomiske ustabiliteten steg betydelig, kan de stabiliserende føringene gjennom demokratisering, internasjonal integrasjon og nedrustning totalt sett likevel sies å ha hatt en betydelig større effekt på det generelle sikkerhetspolitiske

²⁴⁴Sam Nunn: *The Future of NATO in an Uncertain World*, (IN)

konflikt- og spenningsnivået. Konflikt- og spenningsnivået i Norges nærområder kan, som resultat av de kumulative effektene av den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen i perioden 1990-95, derfor karakteriseres som jevnt synkende.

I likhet med Europa generelt, fremsto den vedvarende usikkerheten knyttet til den politiske utviklingen i Russland og utsiktene for tilbakefall til et mer autoritært regime, også for Norge som den største trusselen mot en fortsatt stabiliserende sikkerhetspolitisk utvikling. Den relativt sett stadig økende strategiske betydning nordområdene fikk for Russland, kombinert med den reduserte direkte sammenhengen mellom den sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene og Sentral-Europa, bidro ytterligere til å forsterke det negative potensialet et politisk tilbakefall i Russland kunne få for norsk sikkerhet.

Russlands prioriteringer knyttet til dets sikkerhetspolitiske problemer i det nære utland (tidligere sovjet-republikker), kombinert med de samfunnsmessige konsekvensene av den politiske, økonomiske og sosiale omstillingsprosessen, påvirket i negativ grad Russlands generelle evne til utøve politisk og militært press overfor Norge. Isolert sett er det på en slik bakgrunn liten grunn til å tro at utviklingen av konflikt- og spenningsnivået i nordområdene i perioden 1990-95 i vesentlig grad påvirket Norges *direkte* avhengighet av NATO. Korrigert for den endrede konfliktstrukturen og den vedvarende sikkerhetspolitiske usikkerheten knyttet til den videre utviklingen både i Russland generelt og i nordområdene spesielt, er det heller ikke mulig å trekke noen entydig konklusjon i forhold til oppgavens problemstilling.

7. Andre sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser

7.1 Innledning

I lys av de strukturelle omveltningene i det internasjonale konfliktmønsteret og et generelt økt behov for samarbeid gjennom internasjonale organisasjoner, skal det her redegjøres for Norges tilknytning til andre sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser og deres betydning for Norges evne til å nå den sikkerhetspolitiske målsetningen. De samarbeidsprosessene det skal redegjøres for er EU, VEU, FN, OSSE, det nordiske samarbeidet og det bilaterale forholdet til USA. Av hensyn til oppgavens omfang vil fremstillingen her, som nevnt i avsnitt 1. 2. 4, bli begrenset til kun å omfatte de grunnleggende utviklingstrekk som oppfattes som relevante i forhold til oppgavens problemstilling. Det medfører nødvendigvis at analysen ikke vil gå særlig i dybden og rekonstruksjonen vil således fremstå overfladisk i større grad enn tilfellet var i kapittel fire, fem og seks.

Innledningsvis kan det konstateres at det i perioden 1990-95 ikke fantes realistiske alternativer til NATO som garantist for Norges *direkte sikkerhet*. I fravær av realistiske alternativer lå da også den norske befolknings positive holdningen til NATO i perioden 1986-96 på jevnt over 72 prosent. I perioden 1991-95 var den positive holdningen endog større enn i perioden 1986-90.²⁴⁵ I Stortinget, som det høyeste nasjonale sikkerhetspolitiske beslutningsorgan, var det også et stabilt kvalifisert flertall for en norsk sikkerhetspolitikk basert på medlemskap i NATO. Det eksisterte dermed heller ingen politiske ambisjoner av betydning som rokket ved NATOs posisjon i norsk sikkerhetspolitikk. Nordmenns holdning til andre samarbeidsprosesser var i perioden etter den kalde krigen til gjengjeld mer preget av uenighet, spesielt i forhold til EU. Splittelsen i spørsmålet om norsk medlemskap i EU kan likevel ikke karakteriseres som generert av sikkerhetspolitisk uenighet i en *direkte* forstand. Hadde det vært tilfelle ville holdningen til NATO som sikkerhetspolitisk virkemiddel vært mindre stabilt.²⁴⁶

²⁴⁵Forsvarsdepartementet/Forsvarets overkommando: *Fakta om forsvaret 1996*, (IN)

²⁴⁶EU-valget i 1994 kan i denne sammenheng ikke sammenlignes med EF-valget i 1972. I 1972 var den sikkerhetspolitiske strukturen bipolar. Det var reflektert i

Betydning av andre samarbeidsprosesser for Norges avhengighet av NATO må også her sees i lys av Norges delvis avvikende sikkerhetspolitiske situasjon og fraværet av et sikkerhetsfelleskap i nærområdene. Betydningen av andre samarbeidsprosesser er da først og fremst relatert til norsk innflytelse i beslutningsmekanismer som kan ha påvirket Norges sikkerhet.

7.2 Andre samarbeidsprosesser og endrede rammebetingelser

I perioden 1990-95 ble det generert eller revitalisert konfliktdimensjoner som den kalde krigens sikkerhetsstruktur i Europa verken var konstruert for, eller uten videre egnet til å håndtere. I motsetning til NATO var det få eller ingen av de øvrige relevante samarbeidsprosessene som representerte noen direkte militær betydning for Norges sikkerhet. De sto likevel i sentrum for den all-europeiske sikkerhetsprosessen etter den kalde krigen. I kombinasjon med Norges tradisjonelle vektlegging på internasjonalt samarbeid var det således et naturlig resultat at samarbeidsperspektivet i norsk sikkerhetspolitikk fikk økt betydning.

De kumulative effektene av det internasjonale samarbeidet for norsk sikkerhetspolitikk var sammensatte. Først og fremst innebar aktiv deltakelse i sikkerhetspolitisk samarbeid at Norge fikk muligheter til å presentere norske utfordringer i et norsk perspektiv. Samtidig forble norsk sikkerhet en integrert del av den europeiske sikkerhetsdimensjonen. Konstruktivt sikkerhetspolitisk samarbeid som bidro til økt stabilitet i Europa generelt ville da, både direkte og indirekte, positivt påvirke Norges sikkerhetspolitiske situasjon. I dynamiske omgivelser hvor forutsigbarhet delvis var erstattet med usikkerhet i flere konfliktdimensjoner, ble det tilsvarende viktig med funksjonalitet i det sikkerhetspolitiske samarbeidet. For Norge var det eksempelvis viktig at det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland utgjorde mer enn kun den militære dimensjonen. Aktiv deltakelse i andre samarbeidsprosesser ville da igjen kunne bidra til å øke Norges sikkerhetspolitiske troverdighet og fleksibilitet overfor Russland.

konfliktbildet, som i all hovedsak også gav rekkevidden av Norges avhengighet av NATO.

7. 2. 1 - Perspektiver på sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser

I henhold til Keohanes definisjoner på internasjonale institusjoner (avsnitt 2.5.1) må det her skilles mellom formelle inter-statlige organisasjoner, internasjonale regimer og konvensjoner. I den videre redegjørelsen vil EU, VEU og FN analyseres som formelle inter-statlige samarbeidsprosesser. OSSE vil bli analysert som et internasjonalt regime, mens både det nordiske og det bilaterale samarbeidet med USA analyseres i kontekst av å være internasjonale konvensjoner.

De organisasjonsrelaterte samarbeidsprosessene, spesielt innen EU og VEU, var kjennetegnet av deres betingelser om homogen integrasjon i flere dimensjoner for å kunne søke medlemskap og formell innflytelse. Det samme kan ikke sies å være tilfelle med samarbeidsprosessen i FN. Selv om det også for deltakelse i FN-prosessen var knyttet visse betingelser, var de i langt mindre grad relatert til integrasjonmessige aspekter. Til tross for at OSSE i perioden 1990-95 i stadig større grad antok form av en inter-statlig organisasjon, kunne den likevel ikke opptre som en selvstendig superenhet på vegne av sine medlemsland (purposive entity). Selv om OSSE både stilte formelle betingelser for deltakelse i samarbeidsprosessen og i høyeste grad også var uttrykk for medlemslandenes samlede interesser, var ikke prosessen sammenlignbar med samarbeidet innen NATO, EU, VEU eller FN. Dens formål var da heller ikke ivaretagelse av enkeltstaters eller organisasjoners subjektive interesser, men isteden relatert til en spesifikk situasjon eller utviklingsprosess. I dette tilfellet fred, sikkerhet og stabilitet i Europa.

Det kan objektivt sett virke problematisk å analysere det nordiske samarbeidet og Norges bilaterale samarbeid med USA som internasjonale konvensjoner. I analytisk forstand kan likevel disse samarbeidsprosessene, i forhold til de øvrige prosessene, sees som uformelle institusjoner, hvor det med utgangspunkt i gjensidig respekt for hverandres behov, var i partenes interesse at samarbeidet ble utviklet og videreført. Forskjellen mellom de to konvensjons-relaterte samarbeidsprosessene var at det nordiske samarbeidet var basert på regional tilknytning, mens Norges bilaterale samarbeid med USA, i denne sammenheng, var basert på felles sikkerhetspolitiske interesser.

Som sikkerhetspolitiske virkemidler hadde samarbeidsprosessene i EU, VEU, FN og OSSE to funksjoner: En preventivt-stabiliserende; og en reaksjons-funksjon. Deres preventive funksjon var i hovedsak tillitsskapende og konfliktforebyggende arbeide, mens reaksjons-funksjonen var rettet mot konfliktløsning, enten gjennom anvendelse av, eller trusler om anvendelse av, ulike sanksjonsmidler. Deres samlede funksjonalitet

var begrenset av graden av integrasjon som partene i en eventuell konflikt hadde med de over nevnte samarbeidsprosessene. Eksempelvis var mulighetene for en tilfredsstillende konflikthåndtering av krigen i det tidligere Jugoslavia klart begrenset ved fraværet av effektive reaksjonsmidler. Ettersom de krigførende partene i liten grad var integrert i samarbeidsprosessene var de også, relativt sett, mindre sårbare for de sanksjonsmidler som EU, VEU, FN, og OSSE valgte å anvende. I tillegg var forutsetningen for en effektiv implementering av sanksjonsvedtak, uavhengig av form, en forpliktende deltakelse av samarbeidsprosessens medlemmer. Sanksjonsdeltakelse var igjen betinget av subjektive nasjonale kostnadsvurderinger. Eksempelvis var det bred oppslutning om de politiske og økonomiske sanksjonene mot partene i konflikten. I lys av den lave graden av gjensidig integrasjon var disse kostnadene relativt små. Kostnadene, både politisk og økonomisk, var adskillig høyere for deltakelse i de risikofylte militære fredsbevarende operasjonene.

7.3 Norge og de sikkerhetspolitiske samarbeidsprosessene

Norge var i perioden ikke medlem av verken EU eller VEU, men hadde likevel ulike grader av tilknytning til begge organisasjonene. Endrede rammebetingelser etter slutten på den kalde krigen bidro i stor grad til å endre rekkevidden og innholdet på flere områder innen både EU- og VEU-prosessen. Organisasjonenes sikkerhetspolitiske betydning for Norge endret seg tilsvarende. Det sentrale utviklingstrekk for aktørene EU og VEU, var i en slik sammenheng den gryende framvekst av en egen europeisk sikkerhetsidentitet. Utviklingen var både realiserbar og nødvendig sett i lys av de nye konfliktdimensjonene. Norges forsøksvise tilnærming til fullt medlemskap i både EU og VEU i 1994 må, i sikkerhetspolitisk forstand, derfor sees i lys av Norges behov for et *ankerfeste* i den nye europeiske sikkerhetspolitiske identitet.²⁴⁷

7. 3. 1 - EU

EU er ikke en forsvars- eller sikkerhetspolitisk organisasjon. Ifølge utenriksminister Bjørn Tore Godal, berørte EU-samarbeidet totalt sett, likevel alle de viktigste

²⁴⁷*Delrapport til Europautredningen: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv", s. 43*

interesseområder for norsk sikkerhetspolitikk.²⁴⁸ For Norge, som ikke-medlem, var det spesielt viktig at EU forble åpen for utveksling av synspunkter og samarbeid med nærstående land utenfor EU.²⁴⁹

Innenfor rammen av de økonomiske, politiske og sosiale konfliktdimensjonene sto EU i perioden etter den kalde krigen fram som den sentrale aktøren for integrasjonen av tidligere østblokk-land. Gjennom en tilnærmet enhetlig utenrikspolitikk framsto unionen også som den dominerende maktfactoren i den all-europeiske samarbeidsprosessen. EUs koordinerte utenrikspolitikk (EPS) ble gjennom den *Europeiske Enhetsakt* i 1987 traktatfestet og etablert som eget organ i Brussel. Det var spesielt i OSSE og FN-sammenheng den koordinerte utenrikspolitikken framsto som enhetlig. Rekkevidden av EPS var begrenset gjennom kravet om enstemmighet. EPS omfattet heller ikke direkte forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål.²⁵⁰ I et forsøk på effektivisering av den koordinerte utenrikspolitikken, ble det på Maastricht-konferansen i desember 1991 åpnet for flertallsavgjørelser på et begrenset antall saksområder.

EUs sikkerhetspolitiske funksjon var således begrenset til andre dimensjoner enn den militære. Organisasjonen hadde likevel en betydelig rolle i et preventivt perspektiv. I kraft av sin politiske og økonomiske posisjon hadde EU eksempelvis en sentral meglerrolle i konflikten på Balkan. Gjennom politiske og økonomiske incitamenter og sanksjoner bidro EU også til å hindre en spredning av konflikten. I tillegg var EU i forbindelse med Dayton-avtalen fra desember 1995, en sentral aktør i implementering av fredsavtalens sivile aspekter.²⁵¹ Krigen i det tidligere Jugoslavia anskueliggjorde samtidig organisasjonens sikkerhetspolitiske begrensninger, siden den manglet funksjoner som kunne gripe direkte inn i eksterne konflikter hvor graden av internasjonal integrasjon var liten, noe som igjen begrenset rekkevidden av de økonomiske og politiske virkemidlene.

EU som sikkerhetspolitisk samarbeidsprosess må isteden sees i lys av medlemmenes egne sikkerhetsbehov. Og det er i denne sammenheng den hadde størst sikkerhetspolitisk betydning for Norge. Fram til 1994 var samtlige EU-land, med unntak av Irland, også medlemmer i NATO. EUs beslutning på Maastricht-

²⁴⁸Bjørn Tore Godal : *Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget*, (IN)

²⁴⁹*St prop nr 1 (1995-96)*, kap. 2 pkt. 3, (IN)

²⁵⁰*Delrapport til Europautredningen: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv"*, s 16

²⁵¹NATO Basic Factsheet: *The European Security and Defence Identity*, (IN)

konferansen, hvor VEU ble definert som unionens forsvarspolitiske arm, kunne for Norge innebære en viss marginalisering i NATO-sammenheng.²⁵² I forlengelsen av EUs koordinerte utenrikspolitikk og etableringen av VEU som EUs sikkerhetspolitiske organ, ble den for Norge svært viktige transatlantiske dimensjonen i NATO-samarbeidet i økende grad kanalisert som en felles europeisk tilnærming. Norges påvirkningsmuligheter på egne sikkerhetspolitiske utfordringer innenfor NATO-samarbeidet sto dermed i fare for å bli dominert av en europeisk dimensjon uten formell norsk innflytelse. Daværende utenriksminister Johan Jørgen Holst karakteriserte et Norge utenfor EU, som et B-lag med liten innflytelse på den videre utviklingen av NATO som grunnleggende sikkerhetsgarantist.²⁵³ Selv om VEU fortsatt ikke ble betraktet som del av EU innebar Maastricht-vedtaket at full integrering av sikkerhetspolitikken i EU var en mulighet på den neste traktatkonferansen i 1996. Rent formelt var forholdet mellom EU og VEU i forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål etter 1993 at VEU, etter anmodning fra EU, skulle utarbeide og iverksette beslutninger som unionen fattet.²⁵⁴

De totale sikkerhetspolitiske konsekvensene av Norges *Nei til EU* i 1994, var ved utgangen av 1995 vanskelig å vurdere. Avhengig av utviklingen i forholdet mellom VEU, EU og NATO kunne situasjonen, over tid, endre seg dramatisk. Innkallingen av *Forsvarsrådet* kort tid etter EU-valget kan i en slik sammenheng tolkes som at norske myndigheters usikkerhet med hensyn til den sikkerhetspolitiske utviklingen og betydningen for Norge, var blitt ytterligere forsterket etter Norges *Nei til EU*.²⁵⁵ For Norges sikkerhetspolitiske situasjon var en utvikling med VEU som NATOs europeiske pilar, samtidig som VEU ble helt integrert i EU, det minst gunstige alternativet. Kombinasjonen av en relativt stabil sikkerhetspolitisk situasjon i nordområdene og et endret fokus på europeiske sikkerhetsproblemer kunne medføre en ytterligere nedprioritering av øvelsesvirksomhet i NATO- og PfP-regi i nord til fordel for andre mer ustabile områder i Europa. Konsekvensen kunne, som nevnt i avsnitt 5.5,

²⁵²*NOU 1992: 12*, s. 94

²⁵³Dagbladet: "Norge på NATOs B-lag", (reportasje-artikkel)

²⁵⁴*Delrapport til Europautredningen*: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv", s. 18

²⁵⁵Aftenposten: "Forsvarsrådet drøfter landets utfordringer", (reportasje-artikkel) Rådet er regjeringens rådgivende organ i prinsipielle eller retningsgivende spørsmål i sikkerhets- og forsvarspolitikk. Det innkalles svært sjelden (tre ganger i perioden 1985-95). Møtene i rådet er hemmelige og avvikles i et avlyttingssikkert rom i Forsvarets overkommando.

være en redusert alliert stridsevne i nordområdene og en redusert norsk evne til å motta allierte forsterkninger. Politisk kunne også Norges fleksibilitet i det bilaterale forholdet til Russland i for stor grad bli preget av den betydelige militære ubalansen i nordområdene.

At Sverige, Danmark og Finland var medlemmer i EU ville på sikt delvis medføre at EUs oppmerksomhet på alle saksområder også inkluderte nordområdene.²⁵⁶ Det forhindret likevel ikke at Norge, som ikke-medlem, måtte bruke mye ressurser på å skaffe informasjon om samarbeidsprosessen i EU og til å fremme norske synspunkter. Særlig i saker der det var motstridende politiske synspunkter blant EU-medlemmene. Sikkerhetspolitisk utgjorde også Norges utfordringer flere dimensjoner enn tilfelle var for både Sverige og Finland, selv om det også var klare likhetstrekk. Det gjaldt særlig utfordringer relatert til utviklingen i de nordlige havområdene. En for Norge mindre heldig konsekvens av Sverige og Finlands medlemskap i EU var at det politiske tyngdepunktet i Norden i forhold til Europa ble forskjøvet østover. Olav F. Knudsen hevdet eksempelvis rett etter EU-avstemmingen i 1994, at en slik utvikling kunne medføre at Barentsregionens betydning for EU ville bli mer perifer. Isteden ville Østersjøregionen bli den nye fellesnevneren for EUs tilnærming til nordområdene.²⁵⁷

Samlet sett var de negative effektene av Norges ikke-medlemskap i EU i perioden 1990-95 likevel betydelig begrenset ved at EU-landenes generelle utenriks- og sikkerhetspolitiske tilnærming i all hovedsak var sammenfallende med Norges egne prioriteringer og standpunkter. I tillegg var Norge på alle måter, unntatt direkte politisk, gjennom bl.a. NATO, EØS, Europarådet og OSSE, en godt integrert del av Europa.

7. 3. 2 - VEU

Vestunionen som forsvarsallianse ble opprettet av England, Frankrike, Nederland, Belgia og Luxemburg i Brussel i 1948. Fra 1951 ble ansvaret for det forpliktende forsvarssamarbeidet overført til NATO. Vestunionens betydning for europeisk sikkerhet i perioden etter den kalde krigen ble påbegynt i 1984 da organisasjonen ble reaktivisert som resultat av intern uenighet om integrering av forsvars- og sikkerhetspolitikken i EU. På Haag-konferansen i 1987 ble de retningsgivende

²⁵⁶Jørgen Kosmo: *Forsvars- og sikkerhetspolitikk i et framtidig Norden hvor landene har*

valgt ulike allianser i det europeiske samarbeid, (IN)

prinsippene for samarbeidet i VEU fastlagt. Fra 1993 ble VEU plassert i Brussel med eget råd og sekretariat. VEU hadde i oktober 1995 ti fullverdige medlemmer, tre assosierte medlemmer, fem observatører og ni assosierte partner-land.²⁵⁸

Medlemskap i det revitaliserte VEU var i utgangspunktet kun åpent for EU-medlemmer. I forbindelse med etableringen av VEU som EUs forsvarspolitiske organ og tilnærmingen til den transatlantiske dimensjon som NATOs europeiske pilar, ble det på Maastricht-konferansen i 1991 åpnet for ulike former for tilknytning til organisasjonen. Norge inngikk således fra 1991 til 1993 en kontaktordning med VEU på minister- og embetsmannsnivå. I tillegg deltok Norge som observatør på VEUs ministermøter.²⁵⁹ Fra 1994 ble Norge assosiert medlem. Posisjonen som assosiert medlem gav Norge tilgang til deltakelse i alle VEUs råd og arbeidsgrupper. Norge fikk imidlertid ikke formell stemmerett. Til gjengjeld var assosierte medlemmer heller ikke bundet av VEUs formelle vedtak. Norge ble heller ikke omfattet av de militære bistandsforpliktelsene.²⁶⁰ VEU som sikkerhetspolitisk samarbeidsprosess ble for Norge dermed ikke forpliktende i samme grad som NATO. I relasjon til NATO-samarbeidet kom VEU heller ikke i konflikt med Norges forpliktelser, eller med NATOs ansvar for forsvaret av medlemslandenes territorier.²⁶¹ Militærfaglige vurderinger tilsa likevel at et assosiert medlemskap ikke ville være tilfredsstillende for Norges sikkerhetspolitiske behov. Daværende forsvarssjef Torolf Rein, uttalte eksempelvis til Dagbladet før EU-valget i 1994 at det ikke var:

"...nok for oss å sitte på tribunen. Vi må være med å påvirke i Vestunionen".²⁶²

Medlemmer og assosierte medlemmer kunne på frivillig basis avgi styrker til VEU. Disse styrkene utgjorde ikke et tillegg til de eksisterende tilgjengelige styrkene i NATO, men skulle være avgitt med tanke på egne VEU operasjoner (Styrker tilgjengelige til VEU - FAWEU). Som assosiert medlem meldte Norge i 1995, i likhet

²⁵⁷Olav F. Knudsen: *Norges nye rolle*, (debatt-innlegg i Dagbladet)

²⁵⁸NATO Basic Factsheet: *The European Security and Defence Identity*, (IN)

²⁵⁹*Delrapport til Europautredningen*: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv", s. 46

²⁶⁰*ibid.* s. 47

²⁶¹*NOU 1995: 31*, kap. 3 avsnitt 3.6

²⁶²Dagbladet: "Norge må inn i Vestunionen", (reportasje-artikkel)

med alle VEUs fullverdige og assosierte medlemsland, inn styrker til VEU.²⁶³ Norges innmeldte styrker til VEU var de samme Norge hadde stilt til rådighet for IRF-styrkene. D.v.s. en infanteribataljon, en F-16 skvadron, en fregatt og en minerydder. Tilsammen ca. 2000 personer.²⁶⁴ Norges styrkeinnmelding var knyttet opp til VEUs militære rolle definert i Petersberg-erklæringen fra juni 1992. Til forskjell fra NATO var VEUs geografiske innsatsområder ikke klart definert. I utgangspunktet kunne VEU i teorien engasjere seg i konfliktområder over hele kloden dersom medlemslandene ble enige om å aksjonere. I henhold til Petersberg-erklæringen kunne da VEUs innsats i krisehåndtering utenfor NATOs område inkludere: **1)** Operasjoner i forbindelse med krisehåndtering; **2)** fredsbevarende oppgaver, inklusive embargo- og håndhevelse av sanksjoner; og **3)** humanitære- og redningsaksjoner. I tillegg åpnet erklæringen for andre operasjoner som evakuering av egne statsborgere fra kriseområder.²⁶⁵

I et direkte sikkerhetspolitisk perspektiv var VEUs betydning for Norge i perioden etter den kalde krigen likevel begrenset. VEU hadde ingen egen kommando-struktur eller egne styrker. VEUs militære historie fram til 1995 begrenset seg til minerydding og samordning av europeiske styrker i Gulfkrigen 1990-91. I tillegg hadde VEU deltatt i NATOs maritime overvåkning av FN-blokaden mot Serbia og Montenegro. I forlengelsen av Maastricht-vedtaket var det lagt planer om å opprette egne militære avdelinger. Land-elementet, Eurokorpset (EUROFOR), skulle få en styrke på mellom 40000 og 50000 soldater. Det ble også planlagt en egne marinestyrke (EUROMARFOR).²⁶⁶ Etter den opprinnelige planen skulle styrkene være operative fra høsten 1995.²⁶⁷

En nærmere avklaring av VEUs betydning for Norge ville først bli klarlagt når VEUs rolle i forhold til EU og NATO ble avklart, enten som en integrert del i EU eller som en mer selvstendig organisasjon med et nærmere forhold til NATO. For Norges evne til å nå sin sikkerhetspolitiske målsetning fremsto det siste alternativet, med en bred og styrket deltakelse av både assosierte medlemmer og observatører, som det mest tiltrekkende.²⁶⁸ VEUs ministermøte i Lisboa i mai 1995, hvor alle 27 land tilknyttet organisasjonen godkjente en erklæring om felles interesser og sikkerhetspolitiske utfordringer, representerte i så måte en utviklingstendens i

²⁶³Forsvarsdepartementet: *Forsvarsbudsjettet 1996*, s. 5

²⁶⁴*Militærbalansen 1995/96*, s. 197

²⁶⁵*ibid.* s. 197

²⁶⁶NATO Basic Factsheet: *The European Security and Defence Identity*, (IN)

²⁶⁷*Militærbalansen 1995/96*, s. 197

²⁶⁸*St prop nr 1 (1995-96)*, kap. 2 pkt. 3

overenstemmelse med norske forhåpninger. Lisboa-erklæringen var i tillegg også ment som utgangspunktet for en *hvitbok* om VEUs rolle til EUs traktatkonferanse i 1996.²⁶⁹

Uavhengig av Norges tilknytningsform og VEUs endelige organisering ble organisasjonen en stadig viktigere referanseramme for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Med EU og VEU som hovedarena for politiske diskusjoner og vedtak om Europas framtid ble Norges utfordring også her å sikre størst mulig innflytelse. Utsiktene til at VEU i stadig stigende grad ville utgjøre den europeiske pilar i NATO medførte, ifølge forsvarsminister Jørgen Kosmo, at en aktiv norsk innsats i begge organisasjonene var helt nødvendig.²⁷⁰

7. 3. 3 - FN

Helt siden dannelsen i 1945 har Norge lagt stor vekt på arbeidet i FN. Selv om organisasjonen, både under og etter den kalde krigen, hadde spilt en viktig rolle i det internasjonale arbeidet for fred og sikkerhet, hadde FN i perioden 1990-95 lite eller ingen *direkte* betydning for Norges sikkerhetspolitiske situasjon. Organisasjonens reelle sikkerhetspolitiske rekkevidde i Europa var, som følge av eksistensen av andre samarbeidsprosesser, også sterkt begrenset. I et globalt perspektiv kan FN likevel karakteriseres som den sentrale sikkerhetspolitiske samarbeidsprosessen, selv om organisasjonen, med unntak av ikke-spredningsavtalen - NPT (avsnitt 6. 2. 1.), hadde spilt en forholdsvis beskjeden rolle også i det direkte arbeidet for nedrustning og rustningskontroll.²⁷¹

I motsetning til EU og VEU hadde FN en reell militær reaksjons-funksjon. Det ble spesielt klarlagt under Gulfkrigen 1990-91 hvor den USA-ledede alliansen fikk sin fredsskapende legitimitet gjennom politisk samarbeid og beslutninger fattet innenfor rammene av FN-systemet. Begrensningen i FNs rolle som sikkerhetspolitisk prosess var, i likhet med de øvrige samarbeidsprosessene, avhengigheten av medlemslandenes oppfølging av resolusjoner og støtte til ulike operasjoner. Uten slik tilslutning kunne heller ikke FN bidra med effektive fredsbevarende eller fredsskapende tiltak. Krigen i det tidligere Jugoslavia var, også for FN, et eksempel på samarbeidsprosessens

²⁶⁹Europa-Kommissionen - Repræsentation i Danmark: *Den Vesteuropæiske Union*, (IN)

²⁷⁰Jørgen Kosmo: *Hovedinnlegg til utenriksdebatten*, (IN)

²⁷¹*NOU 1992: 12*, s. 114

reduserte rekkevidde i komplekse konfliktsituasjoner hvor partene var lite integrert i det internasjonale samfunnet.

For Norge hadde det i hele etterkrigstiden vært en uttrykt målsetning å bidra til og styrke FNs autoritet i verdenssamfunnet og organisasjonens apparat for konfliktløsning. Norge har derfor alltid hatt en høy profil i relasjon til FNs internasjonale sikkerhetsarbeid. Deltakelse i FNs fredsbevarende operasjoner har av den grunn vært en viktig oppgave for det norske forsvaret.²⁷² Ved utgangen av 1995 deltok Norge i fire fredsbevarende operasjoner, med tilsammen 1700 soldater, hvilket gjorde Norge til en stor bidragsyter til FNs internasjonale fredsoperasjoner.²⁷³ På en slik bakgrunn kan FNs betydning som sikkerhetspolitisk virkemiddel for Norge sies å ha vært av en *indirekte* karakter. Organisasjonens rolle som den sentrale globale samarbeidsprosess medførte likevel at deltakelse i FN-prosessen var en mulighet for Norge til å påvirke den generelle internasjonale utviklingen, bl.a. gjennom aktiv deltakelse i fredsbevarende operasjoner. *Direkte* hadde organisasjonen, som nevnt over, liten eller ingen betydning for Norges sikkerhetspolitiske situasjon.

7. 3. 4 - OSSE

OSSE hadde, både før og etter slutten på den kalde krigen, framstått som den mest omfattende all-europeiske sikkerhetspolitiske samarbeidsprosess. OSSE-samarbeidet omfattet ved den kalde krigens slutt 22 medlemsland, deriblant USA og Canada. Etter innlemmelsen av de nye selvstendige statene i Øst-Europa og Sentral-Asia var organisasjonens medlemstall i 1995 steget til 52. Prosessens hovedformål var å sikre fred og stabilitet i Europa. OSSE var på den bakgrunn blitt tillagt ansvar for krisehåndtering, med særlig vekt på preventivt diplomati og konfliktforebyggende arbeid. OSSE var i perioden 1990-95 en viktig aktør i nedrustningsforhandlinger og implementering av tillitsskapende tiltak. Blant annet ble de sentrale avtalene CFE og Open-skies inngått innenfor rammene av OSSE-prosessen (avsnitt 6. 2. 1).

Rekkevidden på organisasjonens vedtak var i utgangspunktet begrenset av krav om enstemmighet. I lys av endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser ønsket medlemslandene at OSSE skulle utvikle en mer aktiv tilnærming til krisehåndtering. I

²⁷²Norge hadde fra 1947 til 1995 deltatt i 17 fredsbevarende operasjoner. Omlag 50 000 nordmenn hadde i perioden gjort tjeneste i FN-styrkene.

²⁷³Forsvarsdepartementet/Forsvarets overkommando: *Fakta om forsvaret 1996*, (IN)

den forbindelse ble det innført et *konsensus minus en* prinsipp. Det skulle hindre at ett enkelt medlemsland kunne stoppe et vedtak i situasjoner hvor det var grove brudd på organisasjonens bestemmelser om menneskerettigheter og demokrati.²⁷⁴ Som sikkerhetspolitisk samarbeidsprosess var likevel det generelle kravet om enstemmighet organisasjonens styrke. Alle vedtak, selv om de i form kunne fremstå som *pareto sub-optimale*, omfattet alle deltakerland. I større grad enn andre samarbeidsorganer var OSSE i bokstavlig forstand derfor en sikkerhetspolitisk prosess hvor man ikke kunne trekke slutninger av enkeltvedtak.

Som organisasjon hadde ikke OSSE midler til gjennomføring av egne vedtak i større omfang. Den fremsto isteden som rammen for den kollektive implementering og hvor selve utøvelsen ble overlatt til FN eller EU.²⁷⁵ OSSEs reaksjons-funksjon var begrenset til rollen som koordinator for gjennomføring av politiske vedtak overfor partene i ulike konfliktsituasjoner. Ved inngåelsen av *Paris-charteret* høsten 1990 ble det bestemt at prosessen skulle institusjonaliseres. Det skulle opprettes et administrativt sekretariat i Praha, et byrå for kontroll med frie valg i Warszawa og et eget konfliktforebyggende senter i Wien (CPC - Conflict Prevention Center).²⁷⁶ CPC var en direkte videreføring av CBM-prosessen (avsnitt 6.2.2). Det tidligere KSSE ble endelig formalisert som egen organisasjon i 1994 og fikk navnet OSSE. Organisasjonen hadde da, i et begrenset omfang, opparbeidet seg evnen til selvstendig overvåkning av fredsavtaler. OSSE fikk også ansvaret for gjennomføring av valgene i Bosnia i henhold til Dayton-avtalen. For Norge representerte organisasjonen ikke noe selvstendig alternativ til samarbeidsprosessene i EU eller VEU i utviklingen av et bredt europeisk sikkerhetssamarbeid. I St meld nr 40 (1993-94) - om Norges søknad om medlemskap i EU, ble det begrunnet slik:

*"KSSE-landene er en svært sammensatt gruppe med store forskjeller i utviklingen av demokratiske institusjoner. Det påvirker organisasjonens arbeidsformer og setter grenser for hvor langt KSSE-samarbeidet kan gå. KSSE kan ikke erstatte det nære og forpliktende samarbeidet i andre organisasjoner som NATO, VEU og EU."*²⁷⁷

²⁷⁴*Delrapport til Europautredningen: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv", s. 52*

²⁷⁵*ibid.* s. 53

²⁷⁶*NOU 1992:12*, s. 108

²⁷⁷*Stortingsmelding nr. 40, (1993-94)*, s. 84

For Norge framsto organisasjonen som et forum for politisk kontakt i et bredt europeisk perspektiv og var ansett som et viktig bidrag i arbeidet for fred og stabilitet i Europa.²⁷⁸ Til tross for at organisasjonen ikke var noe alternativ til de formelle institusjonaliserte samarbeidsprosessene i NATO, EU og VEU, var det viktig for Norge å være en aktiv deltaker også i OSSE-prosessen. Norge var således forberedt på å bidra med militære styrker til framtidige fredsbevarende og fredsskapende operasjoner i regi av OSSE.²⁷⁹ I en slik sammenheng støttet Norge en prinsippbeslutning om å opprette en OSSE-organisert fredsoperasjon i Nagorno Karabakh og deltok i 1995-96 med en offiser i OSSEs planleggingsgruppe.²⁸⁰

7. 3. 5 Det nordiske samarbeid

Norden er i denne sammenheng et *sikkerhetsfellesskap*. Det formelle nordiske samarbeidet, basert på Helsingfors-avtalen fra 1962, omfattet på grunn av de nordiske lands ulike sikkerhetspolitiske tilnærming, ikke utenriks- og sikkerhetspolitiske saker. Fram til 1990 var de sikkerhetspolitiske realitetene i Norden preget av den *Nordiske balansen*. Norge, Danmark og Islands NATO-medlemskap, Sveriges nøytralitet og Finlands komplekse forhold til Sovjetunionen utgjorde balansens sentrale elementer. De utenrikspolitiske begrensningene var relatert til det formaliserte samarbeidet på ministernivå. I det parlamentariske samarbeidsorganet, Nordisk Råd, ble utenrikspolitiske spørsmål drøftet før den kalde krigen var slutt. De formelle begrensningene forhindret heller ikke et betydelig uformelt samråd og samarbeid i utenrikspolitiske spørsmål, spesielt i FN-sammenheng.²⁸¹

I lys av de endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelsene ble de strategiske hensyn relatert til den nordiske balansen endret. Sverige, og spesielt Finland, fikk etter 1990 anledning til en subjektiv utenrikspolitisk tilnærming fri fra eksterne strategiske føringer. Resultatet var at begge søkte og etterhvert ble medlemmer i EU. Selv om både Sverige og Finland deltok i PfP og hadde observatørstatus i VEU, tok de ingen

²⁷⁸NOU 1992:12, s.108

²⁷⁹St meld nr 16 (1992-93), s. 80

²⁸⁰St prop nr 1 (1995-96), kap. 2 pkt. 2, (IN)

²⁸¹Delrapport til Europautredningen: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv", s. 30

initiativ til en nærmere tilknytning til NATO. En finsk embetsmannskomite fremmet likevel i 1995 anbefalinger som innebar at Finland ville holde alle muligheter åpne. I Sverige sto den etablerte nøytralitetspolitikken sterkt i hele perioden.²⁸²

De nordiske lands sikkerhetspolitiske utfordringer i relasjon til Russland var, med unntak av Norges sjømilitære-dimensjon, i all hovedsak sammenfallende. Nordisk samarbeid representerte likevel ikke for noen av landene et selvstendig sikkerhetspolitisk alternativ. Det var isteden naturlig at alle hadde sikkerhetspolitiske bånd til en større felles europeisk identitet.²⁸³ Det nordiske samarbeidet ble således begrenset til formelle og uformelle sikkerhetspolitiske konsultasjons- og samarbeidsgrupper på minister- og embetsmannsnivå.

Finland og Sveriges tilknytning til EU var i særklasse den viktigste utviklingen i perioden. Selv om Norge ikke ble medlem førte Nordens, samlet sett, tettere tilknytning til Europa til en ny giv. Samarbeidsmekanismene ble reformert og mer velegnet, ikke bare landene imellom, men også i forhold til Europa og nærområdene i øst.²⁸⁴ Med tre nordiske land som medlemmer av EU og tre som medlemmer av NATO fikk det nordiske samarbeidet også tilført en ny dimensjon i forhold til de felles utfordringene. Et utvidet nordisk samarbeid og samordning i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål ville øke Nordens kollektive evne til å øve innflytelse på den sikkerhetspolitiske utviklingen i nordområdene og i Europa generelt. For Norge var det spesielt viktig å ha et regionalt perspektiv på problemområdene i nord. Gjennom bred nordisk tilknytning til NATO, EU og VEU ble Norden således implisitt satt på dagsorden.

7. 3. 6 Norges sikkerhetspolitiske samarbeid med USA

I hele etterkrigstiden har det vært et sentralt norsk virkemiddel å styrke de bilaterale forbindelsene til Norges allierte, spesielt USA. Selv om det i sikkerhetspolitisk sammenheng i perioden etter 1990 var en stadig økende fokusering på de institusjonaliserte samarbeidsprosessene, ble ikke Norges behov for opprettholdelse og videreutvikling av bilaterale forbindelser redusert. Snarere tvert imot. Kombinasjonen

²⁸²Jørgen Kosmo: *Forsvars- og sikkerhetspolitikk i et framtidig Norden hvor landene har*

valgt ulike allianser i det europeiske samarbeid, (IN)

²⁸³*Delrapport til Europautredningen: "Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv"*, s. 32

av Norges ikke-medlemskap i EU, VEUs tiltagende rolle som NATOs europeiske pilar og Norges delvis avvikende sikkerhetspolitiske situasjon, medførte et stadig større behov for bilaterale konsultasjoner. I en slik kontekst var formålet å få maksimal innsikt i sentrale alliertes holdninger til den videre utviklingen av EU og VEU. I tillegg var det også en primær oppgave å sørge for at norske synspunkter ble gjort kjent.²⁸⁵

For norsk sikkerhetspolitikk representerte ikke bilateralt samarbeid, samlet eller hver for seg, noe realistisk alternativ til NATO. Innenfor rammene av NATO-samarbeidet var de bilaterale forsvars- og sikkerhetspolitiske forbindelsene med USA og andre sentrale europeiske allierte isteden preget av kontakt på politisk nivå. I tillegg utgjorde samtaler på embetsmannsnivå, én til flere ganger årlig, viktige bidrag til kontinuiteten i de bilaterale samarbeidsprosessene.²⁸⁶

Av Norges allierte var USA den klart viktigste. Som den eneste nasjon med militær kapasitet til å sikre norsk sikkerhet var det for Norge derfor av særdeles stor betydning at USA ikke bare så på Norge som en del av Europa, men som et land de hadde egeninteresse av å fortsatt ha nære forbindelser med.²⁸⁷ Rammen for Norges bilaterale sikkerhetspolitiske samarbeid med USA var en fortsatt videreføring av det formelle samarbeidet som på slutten av 1970-tallet hadde resultert i en amerikansk *gjennoppgdagelse* av nordområdene, og dannet grunnlaget for utarbeidelsen av de amerikanske forsterkningsplanene av Norge. Samarbeidet hadde sin opprinnelse i strategiske studier foretatt i felleskap av amerikanske og norske forskningsmiljøer. Det i utgangspunktet uformelle samarbeidet ble offisielt formalisert i desember 1976.²⁸⁸ De endrede rammebetingelsene etter den kalde krigen medførte dermed ikke noe nytt behov for Norge å opprette samarbeidsorganer med USA. Problemstillingen ble i norske medier aktualisert etter Norges *Nei til EU*. Ifølge forsvarsminister Jørgen Kosmo, var situasjonen ikke blitt mer dramatisk enn at det bilaterale sikkerhetspolitiske samarbeidet med USA måtte videreutvikles og utdypes.²⁸⁹ I forbindelse med EU-debatten og Norges *Nei til EU* hevdet Olav Njølstad, at den

²⁸⁴Bjørn Tore Godal: *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget*, (IN)

²⁸⁵*St prop nr 1 (1995-96)*, kap. 2 pkt. 2, (IN)

²⁸⁶Jørgen Kosmo: *Den sikkerhetspolitiske situasjon - utfordringer for Norge*, (IN)

²⁸⁷*ibid.*

²⁸⁸Rolf Tamnes: *The United States and the Cold War in the high North*, s. 238-252

²⁸⁹Jørgen Kosmo: *Vanlig møte med USA*, (replikk) Dagbladet

norske Europa-debatten resulterte i en utvidet politisk konsensus om USAs rolle som den viktigste norske sikkerhetspolitiske samarbeidspartner. Paradoksalt nok var det sammenfallende med en endret balanse mellom norske og amerikanske sikkerhetspolitiske interesser i nordområdene, hvor Norge ønsket et større amerikansk militært nærvær enn USA hadde evne og vilje til å betale for.²⁹⁰

Den nye amerikanske sikkerhetsstrategien, som president George Bush introduserte i august 1990, markerte et skifte i amerikansk sikkerhetspolitisk tilnærming til Europa.²⁹¹ Hvis NATO var sentral for europeisk sikkerhet og integrasjon, var USA tilsvarende viktig for NATO. Det forholdet ble klart illustrert i den nye strategien som i hovedsak bygget på to sentrale perspektiver. Det første var gjennomføringen av en militær nedtrapping og stabilisering av den strategiske balansen i Europa. Det andre var overføring av mer ansvar for egen sikkerhet til de europeiske allierte - inkludert Norge. Begge perspektivene påvirket i stor grad hvordan de europeiske NATO-land organiserte og implementerte sin sikkerhetspolitikk - samlet og hver for seg. Fra et amerikansk perspektiv var Norge vurdert som del av en større europeisk helhet.²⁹² For norsk sikkerhetspolitikk innebar den nye amerikanske strategien således at skillet mellom den europeiske og den transatlantiske dimensjonen i NATO-samarbeidet ble stadig tydeligere.

I relasjon til den transatlantiske dimensjonen var Norge i en annen stilling enn de fleste land i NATO. Først og fremst fordi Norge ikke var medlem i EU/VEU, men også på grunn av Norges nærhet til Russlands strategiske baser på Kolahalvøya. For Norge var det derfor i hele perioden spesielt viktig at USA så på utfordringene i nordområdene og norske sikkerhetspolitiske behov, som avvikende fra de på det europeiske kontinent. De amerikanske beslutningene om deltakelse av NALMEB-styrken i øvelse *Battle Griffin* under Gulf-krigen i 1991 og hangarskipet *USS Eisenhower* tilbaketrekking fra den persiske Gulven for å delta på øvelse *Teamwork 92*²⁹³, kunne begge tolkes som uttrykk for fortsatt betydelig amerikansk strategisk interesse for nordområdene.

Den amerikanske politikken overfor Vest-Europa kan på mange områder karakteriseres som generøs i hele etterkrigstiden. Selv om den delvis var basert på

²⁹⁰Olav Njølstad: "Norge og USA", *Norges utenrikspolitikk*, s. 309

²⁹¹Victor M. Bird: *Americas Post-Cold War Commitment to Norway*, s. 74

²⁹²Victor M. Bird: *Americas Post-Cold War Commitment to Norway*, s. 33

²⁹³*ibid.* s. 72

idealistiske motiver var den hele tiden blitt ført på USAs egne premisser.²⁹⁴ Det er derfor naturlig å se de fortsatte amerikanske strategiske interessene i Europa i lys av et utvidet sikkerhetsbegrep hvor USA hadde utviklet en gjensidig økonomisk avhengighet med Europa. Et destabilisert Europa ville ikke bare ha kunnet medføre en økonomisk tilbakegang i Europa, men også i USA. Den amerikanske utenriks- og sikkerhetspolitikken, som under den kalde krigen var vel så ideologisk som den sovjetiske, ble derfor mer preget av pragmatisme og en større vilje til å inngå kompromisser i perioden etter den kalde krigen. Den amerikanske holdningen til NATO og alliansens betydning for vesten etter den kalde krigen kan på en slik bakgrunn illustreres med daværende amerikanske forsvarssjef, general Colin Powells, uttalelse i 1992:

*"...the Atlantic Alliance is still the essential glue holding together the Western community."*²⁹⁵

Stadige gjentagne politiske forsikringer om opprettholdelse av USAs forpliktelser overfor de vestlige allierte bidro til å *sementere* forståelsen av de uttalte amerikanske strategiske interessene i Europa. Det samme var ikke tilfelle med den generelle forståelsen av den sikkerhetspolitiske tilnærmingen i den amerikanske befolkningen. Kunnskapen om de strategiske hensyn bak spesifikke øvelser som *Teamwork* var eksempelvis tilnærmet ikke-eksisterende.²⁹⁶ I lys av de store offentlig utgiftene det militære nærværet i Europa representerte var det således ikke gitt at en fortsatt tilstedeværelse ville fått oppslutning i den amerikanske befolkningen. Spesielt ikke i en situasjon hvor fienden, Sovjetunionen, var gått i oppløsning og de felles overordnede strategiske interessene blant de allierte var blitt vanskeligere å identifisere.

Behovet for USA fysiske tilstedeværelse i Europa ble som følge av de nye sikkerhetspolitiske rammebetingelsene kraftig redusert. Over 500 militære installasjoner ble stengt og antallet amerikanske soldater i Europa gikk ned fra ca. 350 000 i 1990 til vel 150 000 i 1995. Det reduserte amerikanske nærværet i Europa må her også sees i sammenheng med CFE-avtalen (avsnitt 5.4.1). I et globalt perspektiv var

²⁹⁴Ole Moen: "'A city upon a hill...a beacon to the world' Amerikansk eksepsjonalisme og det evige dilemma - isolasjon eller misjon?", *Norge i det politiske kraftfeltet - Norden og USAs betydning for norsk politikk*, s. 66

²⁹⁵Colin Powell: *The American commitment to European security*, s. 4

²⁹⁶Victor M. Bird: *Americas Post-Cold War Commitment to Norway*, s. 41

det i 1992 også planlagt en samlet reduksjon av sivilt og militært personell i det amerikanske forsvaret på en million ansatte innen 1995.²⁹⁷ De amerikanske forsvarsutgiftene ble tilsvarende kraftig redusert. Mens de totale utgiftene til forsvaret i 1990 utgjorde 5,4 prosent av BNP var utgiftene i 1996 redusert til 3,5 prosent. I år 2000 vil andelen være sunket ytterligere til 2,9 prosent.²⁹⁸ Ifølge USAs tidligere utenriksminister Henry Kissinger, var reduksjonstakten i de amerikanske forsvarsutgiftene så høy at hvis Irak hadde invadert Kuwait to år senere ville USA ikke uten videre hatt kapasitet til å gjennomføre store operasjoner som *Desert Shield* og *Desert Storm*.²⁹⁹

Amerikansk vilje og evne til fortsatt engasjement i nordområdene i perioden 1990-95 var sammensatt av en rekke faktorer. I Forsvarskommisjonen av 1990 var den overordnede rammen for USAs fremtidig nærvær antatt å bestå av: **"...landets forhold til Russland, dets strategiske interesser i forhold til Russland, og landets interesser i å være politisk og militært engasjert i Europa."**³⁰⁰

Utviklingen av USAs generelle forhold til Russland i perioden må kunne karakteriseres som stabilt positiv, uten alvorlige sikkerhetspolitiske tilbakeslag. Det for Norge sentrale sjømilitære aspektet var redusert som følge av at Russland verken hadde samme ambisjoner eller evne som det tidligere Sovjetunionen til å forhindre allierte forsterkninger fra Nord-Amerika til Europa. De amerikanske interessene i nordområdene ble derfor i all hovedsak knyttet til de russiske strategiske våpensystemene på Kola-halvøya og var stadig mindre påvirket av Norges sikkerhetspolitiske forhold til Russland. Selv om Norge i den første perioden etter den kalde krigens slutt ble mindre berørt av USAs militære nedtrapping enn tilfellet var i Sentral-Europa, var det grunn til å anta at den tiltagende ubalansen mellom Norges ønsker om et fortsatt sterkt amerikansk militært nærvær i nord og USAs evne og vilje til å innfri disse ønskene ville øke.³⁰¹ At USA i 1995 endret sin generelle forståelse av Norden som en regional enhet, til også å omfatte de baltiske statene, kan i tillegg tolkes som en ytterligere indikasjon på at det sikkerhetspolitiske tyngdepunktet i Norden var blitt flyttet østover.³⁰²

²⁹⁷Colin Powell: *The American commitment to European security*, s. 10

²⁹⁸*Militærbalansen 1995/96*, s. 24

²⁹⁹Henry Kissinger: "Balance of Power Sustained", *Rethinking America's Security. Beyond Cold War to New World Order*, s. 240

³⁰⁰*NOU 1992: 12*, s. 86

³⁰¹Olav Njølstad: "Norge og USA", *Norges Utenrikspolitikk*, s. 310

³⁰²*ibid.* s. 315

7.4 Konklusjon

Samlet eller hver for seg utgjorde ikke noen annen sikkerhetspolitisk samarbeidsprosess noe alternativ til NATO som garantist for norsk sikkerhet i perioden 1990-95. Utviklingen viste at aktiv tilknytning til andre samarbeidsprosesser i økende grad var nødvendig for Norge skulle man unngå en gradvis sikkerhetspolitisk marginalisering. Det gjaldt særlig i forhold til de formelt institusjonaliserte samarbeidsprosessene i EU og VEU, og det bilaterale forholdet til USA.

Norges ikke-medlemskap i EU og assosierte medlemskap i VEU medførte at Norge hadde begrenset formell politisk innflytelse i sentrale europeiske beslutningsprosesser. I lys av den generelle sikkerhetspolitiske utviklingen fikk disse organisasjonene stadig større betydning også for norsk sikkerhet. VEU's tiltagende rolle som den europeiske pilar i NATO-samarbeidet innebar at premissene for NATOs prioriteringer i Europa ble endret, og i tilfeller hvor de var i uoverensstemmelse med Norges sikkerhetspolitiske utfordringer ville Norge, formelt sett, hatt liten evne til å motvirke utviklingen. At Norge i realiteten var godt integrert i den sikkerhetspolitiske samarbeidsprosessen, og i all hovedsak hadde sammenfallende sikkerhetspolitiske prioriteringer som VEUs øvrige medlemsland, gjorde likevel at de negative konsekvensene for norsk sikkerhetspolitikk var begrenset.

Kombinasjonen av Norges småstat-status, den stabile sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene, den reduserte direkte sammenhengen mellom Norges sikkerhetspolitiske stilling og utviklingen i Sentral-Europa, og et endret sikkerhetspolitisk tyngdepunkt i Norden gjorde nordområdene til en mer perifer del av Europa enn tilfellet var under den kalde krigen. I kontekst av samarbeidsprosessenes samlede betydning for Norges evne til å nå den sikkerhetspolitiske målsetningen, måtte Norge øke sine politiske anstrengelser overfor de viktigste allierte for å få gehør for norske synspunkter og interesser i de prosesser hvor Norge selv ikke hadde formell innflytelse. På en slik bakgrunn kan betydningen av NATO-samarbeidet hvor Norge hadde formell innflytelse, relativt sett, tolkes som et stadig viktigere sikkerhetspolitisk virkemiddel.

8. Norges avhengighet av NATO

8.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg på bakgrunn av den empiriske analysen av de fire avhengighetskriteriene: **1)** Norges direkte behov for assistanse fra NATO; **2)** NATOs evne til å yte Norge assistanse; **3)** graden av konflikt- og spenningsnivå i relasjon til trusselbildet; og **4)** betydningen av Norges tilknytning til andre sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser, helhetlig vurdere hvilken effekt årsaksvariabelen - *den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen* - har hatt på effektvariabelen - *Norges avhengighet av NATO*.

8.2 Årsaksvariabelen - Den sikkerhetspolitiske utviklingen 1990-95

Med den kalde krigens slutt ble de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene i Europa drastisk forandret. Den bipolarære konfliktdimensjonen, som var det opprinnelige grunnlaget for NATO-samarbeidet, ble i all hovedsak redusert til den fysiske eksistensen av de strategiske våpensystemene. Det ideologiske motsetningsforholdet mellom øst og vest, som under den kalde krigen medførte at våpnene ble knyttet direkte til den sikkerhetspolitiske utviklingen, var borte.

Selv om deres eksistens fortsatt utgjorde den i særklasse største militære sikkerhetstrusselen for hele Europa, var deres betydning som sikkerhetspolitisk virkemiddel i de konfliktdimensjoner som preget Europa i perioden 1990-95 av minimal betydning.

Oppmerksomheten ble isteden rettet mot å opprette en ny strategisk balanse i Europa. Etter bortfallet av det bipolarære motsetningsforholdet kunne verken militære, politiske eller økonomiske hensyn lenger rettferdiggjøre opprettholdelsen av store militære styrker. En omfattende nedrustnings- og omstruktureringsprosess ble iverksatt. Rammen om nedrustningsprosessen var CFE-avtalen. For både NATO og den tidligere østblokken resulterte implementeringen av avtalen i et betydelig mindre antall offensive våpen. Kombinert med Russlands tilbaketrekking av styrker fra Sentral-Europa ble faren for storkrig i Europa stadig mindre sannsynlig. De nye

konfliktdimensjonene som oppsto etter den kalde krigen var igjen i hovedsak relatert til økonomiske, religiøse, sosiale og nasjonale motsetningsforhold innad i den tidligere østblokken. I motsetning til konfliktdimensjonen under den kalde krigen representerte de liten eller ingen *direkte* trussel mot den overordnede strategiske balansen i Europa.

Med oppløsningen av supermakten Sovjetunionen ble sikkerhetsstrukturen i Europa endret fra en bipolar til en multipolær. I et struktur-realistisk perspektiv tilsier det et mer fleksibelt og mindre stabilt system. På den bakgrunn kan vi, avhengig av innfallsvinkelen, identifisere flere poler som hver for seg påvirket den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa etter den kalde krigen. Rent militært var USA og Russland fortsatt de sterkeste militærmaktene. I sikkerhetspolitisk forstand var rekkevidden av både Russlands og USAs militære styrker likevel begrenset av deres tilknytning til ulike samarbeidsprosesser hvor militær styrke alene fikk mindre betydning. Gjennom prosessene i OSSE, EU, VEU, FN og NATO (inkludert NACC og PFP) fikk de politiske aspektene stadig større betydning på bekostning av de rent militær-strategiske. Foranledningen til en slik utvikling var igjen at faren for storkrig var kraftig redusert og at betydningen av de strategiske våpensystemene var blitt tilsvarende mindre.

At USA og Russland i hele perioden utgjorde to sikkerhetspolitiske tyngdepunkter i Europa er rimelig klart. Det samme var tilfelle med EU. EU kan i denne sammenheng ikke karakteriseres som en utpreget sikkerhetspolitisk samarbeidsprosess, selv om organisasjonenes rolle i den politiske, økonomiske og sosiale integrasjonsprosessen hadde stor betydning for stabiliteten og således også for den generelle sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. Med utviklingen av VEU, både som EUs sikkerhetspolitiske organ og den europeiske pilaren i NATO-samarbeidet, fikk Europa et nytt sikkerhetspolitisk tyngdepunkt som kunne påvirke den europeiske maktbalansen. På den bakgrunn kan vi, i relasjon til oppgavens problemstilling, si at utviklingen i perioden 1990-95 gikk i retning av et stadig klarere skille mellom den europeiske og den nordamerikanske dimensjonen i NATO.

Som Keohane påpeker, er struktur-realismen lite egnet til å forklare hvordan maktbalansen reelt endres. Dens begrensning synliggjøres i denne sammenheng av at USA i hele perioden fortsatt var de europeiske NATO-lands reelle sikkerhetsgarantist, samtidig som den europeiske pilaren i NATO gjennom utviklingen av VEU, til tross for fraværet av egne styrker og kommandoapparat, på egen hånd representerte et sikkerhetspolitisk tyngdepunkt som kunne påvirke utviklingen i Europa. Militær-strategisk kan det på den bakgrunn konstateres at det fortsatt var to dominerende motpoler innenfor den multipolære strukturen. I et politisk perspektiv, med mindre vekt på det rent militære, kan det samtidig hevdes at det var tre *poler* som påvirket

hverandre og den totale stabiliteten i systemet. I forhold til problemstillingen, kan vi forenklet karakterisere den multipolære strukturen i Europa i perioden 1990-95 som bestående av tre maktpoler. Russland, den europeiske og den atlantiske dimensjonen i NATO.

Et særskilt kjennetegn på den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa etter den kalde krigen var den betydning som ble tillagt de sikkerhetspolitiske samarbeidsprosessene innen EU, VEU, OSSE, FN og NATO (inkludert NACC og PfP) som virkemiddel for å oppnå fred og stabilitet. Samarbeid som sikkerhetspolitisk virkemiddel var ikke nytt. Med bortfallet av de begrensende føringer som den kalde krigens konfliktdimensjon og supermaktenes evne til intern balansering hadde lagt på samarbeidsprosessenes rekkevidde, ble det i perioden 1990-95, både et større behov for og større utsikter til, at samarbeidsprosessenes reelle påvirkningskraft på den sikkerhetspolitiske utviklingen ville stige. De samlede effektene av samarbeidsprosessene må her sees i forbindelse med både den politiske og den militær-strategiske utviklingen. Bred deltakelse i samarbeidsprosessene medførte både en øket grad av politisk integrering mellom de tidligere blokkene og en kraftig militær nedrustning, som igjen reduserte faren for krig i Europa.

I et evolusjonistisk perspektiv kan det hevdes at det gjennom samarbeidsprosessene i perioden var en reell eksport av liberale demokratiske verdier fra Vest-Europa til de tidligere autoritære regimene i Øst-Europa. At eksistensen av samarbeidsprosessene må holdes adskilt fra eksistensen av sikkerhetsfellesskap var fremveksten av nye sosiale, religiøse, økonomiske og nasjonale konfliktdimensjoner bekreftelse på. Av landene i den tidligere østblokken var det få eller ingen som hadde gjensidig militær og politisk sikkerhet med sine omgivelser. Årsaken til det var først og fremst usikkerheten knyttet til den politiske og militære utviklingen i det tidligere Sovjetunionen. Innenfor struktur-realistiske rammer, med selvstendige stater som den høyeste form for absolutt myndighet i en anarkisk struktur, fremsto likevel de sikkerhetspolitiske samarbeidsprosessene som det sentrale virkemiddelet for å balansere de potensielle konfliktsituasjonene som kunne oppstå etter den kalde krigen.

8. 2. 1 - Sikkerhetspolitiske rammebetingelser for Norge

Den i særklasse viktigste effekt av slutten på den kalde krigen for Norge, var den kraftige reduksjonen av den *direkte sikkerhetspolitiske* trusselen som det tidligere Sovjetunionen representerte. I likhet med situasjonen under den kalde krigen kunne fortsatt ikke den sikkerhetspolitiske utviklingen i Norges nærområder sees uavhengig av utviklingen i Europa generelt. I perioden 1990-95 var likevel den *direkte*

sikkerhetspolitiske sammenhengen mellom Sentral-Europa og Norges nærområder betydelig redusert sammenlignet med perioden før 1990. Det var først og fremst foranlediget av Russlands tilbaketrekking fra Sentral-Europa og implementeringen av CFE-avtalen, som i betydelig grad hadde redusert faren for krig i Europa. I Norges nærområder fikk ikke den russiske nedrustningen samme omfang. Årsaken til det var den fortsatt store strategiske betydning tillagt nordområdene. Den geografiske nærhet til de strategiske våpen-systemene, selv om de ikke var relatert til noe motsetningsforhold mellom Norge og Russland, innebar at det ikke eksisterte noe sikkerhetsfellesskap i nordområdene. Norges sikkerhetspolitiske situasjon var dermed delvis avvikende fra de øvrige medlemslandene i NATO.

Den *indirekte* sammenhengen mellom Norges sikkerhetspolitiske stilling og utviklingen i Europa generelt, ble i stadig større grad betinget av de over nevnte konfliktdimensjonene og usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i det tidligere Sovjetunionen. Ettersom nordområdene også i en slik sammenheng var en relativt stabil region uten alvorlige motsetningsforhold, ble NATOs oppmerksomhet mot de indirekte truslene i liten grad rettet mot nordområdene. Nordområdene utviklet seg således i stigende grad til å bli både en militær-strategisk og en politisk perifer del av NATO-samarbeidet.

8.3 Effektvariablen - Norges avhengighet av NATO

I relasjon til konflikt- og spenningsnivået kan vi, i analytisk forstand, se den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen og hvordan den påvirket Norges avhengighet av NATO, i både et militær-strategisk og et politisk perspektiv. I et militær-strategisk perspektiv var troverdigheten til det norske oppholdende invasjonforsvaret, til tross for en redusert stridsevne, stigende i perioden 1990-95. Det var i all hovedsak forårsaket av den militære utviklingen i Russland, hvor omfattende reduksjoner i styrkestrukturen, implementering av CFE-avtalen og en generelt redusert operativ status på de stående avdelingene, hadde resultert i en betydelig redusert militær offensiv kapasitet. Uten en forutgående styrkeoppbygging representerte ikke de stående styrkene i nordområdene noen alvorlig militær trussel mot Norge. Ettersom Russlands samlede offensive militære slagkraft i hele perioden var antatt å være langt større enn hva Norge alene kunne balansere eller forsvare seg mot, kan det likevel ikke

hevdes at den russiske militære tilstedeværelse ikke var bekymringsfull. I lys av Norges antatte evne til motstå et første invasjonforsøk, kan det på den bakgrunn antas at Norges relative avskrekkelsesevne ble styrket i perioden. Årsaken til det var den antatte troverdigheten til det oppholdende invasjonforsvaret som økte sannsynligheten for at allierte forsterkninger skulle rekke å komme Norge til unnsetning. Det sentrale her er likevel at Norge i hele perioden var avhengig av militær assistanse fra NATO i tilfelle et militært angrep.

NATOs reelle evne til å yte Norge assistanse ved en krise- eller krigssituasjon ble redusert i perioden 1990-95. Den omfattende styrkereduksjonen medførte færre tilgjengelige styrker for en eventuell innsats i Norge. Gjennom etablering av et nytt strategisk konsept, med ny kommando- og styrke-struktur, hadde NATO tilpasset organisasjonen de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. Det var i det nye konseptet lagt spesiell vekt på at økt militær fleksibilitet og mobilitet skulle erstatte den hurtige konflikthåndteringsevnen som tidligere var tillagt de større stasjonære enhetene. Vektlegging på mobilitetskonseptet og opprettelsen av egne utrykningsstyrker gjorde at forventningene om alliert innsats i Norge i en krise eller krigssituasjon i all hovedsak likevel ble opprettholdt. Omfanget av den allierte innsatsen ville være betinget av konfliktutfoldelsen. En større militær konflikt mellom Russland og NATO ville i utgangspunktet blitt underlagt andre styrkedisponeringer enn tilfellet ville vært ved en konflikt regionalt begrenset til nordområdene, med de konsekvenser det ville hatt for tilgjengeligheten av allierte styrker for innsats i Norge.

For Norge var det sentralt at NATO i hele perioden relativt sett opprettholdt øvelsesaktiviteten i nordområdene, selv om det reelle omfanget ble redusert. Det var i lys av de endrede rammebetingelsene og Norges delvis avvikende sikkerhetspolitiske stilling også viktig med øremerkede styrker for innsats i Norge. Ikke fordi NCF-styrken, som den eneste med Norge som forhånds-bestemte innsatsområde, ville ha stor militær-strategisk betydning, men fordi den økte troverdigheten og sannsynligheten for alliert deltakelse i forsvaret av Norge i tilfelle en krise- eller krigssituasjon.

At Norge gjennom reforhandlinger av de bilaterale forsterkningsavtalene med USA sikret et fortsatt amerikansk militært nærvær i Norge bidro ytterligere til å øke troverdigheten av allierte forsterkninger skulle Norge bli truet. At omfanget av COB-avtalen ble redusert var isolert sett ikke gunstig for Norge. Sett i forhold til et antatt redusert militær-strategisk behov for fly-forsterkninger kan den reforhandlede avtalen

likevel ikke sies å ha svekket verken Norges relative utsikter til allierte forsterkninger eller Norges samlede avskrekkingsevne.

NATOs overføringskapasitet ble opprettholdt i hele perioden. Selv om den i hovedsak besto av amerikanske fly- og marinestyrker utenfor NATOs kommando- og styrkestruktur, er det liten grunn til å anta at de ikke ville bli anvendt skulle behovet for en rask alliert overføring til Norge ha oppstått. Vi kan karakterisere NATOs evne til å yte Norge assistanse i en krisesituasjon som tilfredsstillende i perioden 1990-95. På bakgrunn av Norges vedvarende behov for militær assistanse og NATOs evne til å yte slik assistanse, er det i et militær-strategisk perspektiv dermed ikke grunn til å hevde at den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen i vesentlig grad påvirket Norges avhengighet av NATO.

I et politisk perspektiv var den sikkerhetspolitiske utviklingens påvirkning på Norges avhengighet av NATO mer sammensatt. Avhengigheten må av den grunn sees i kontekst av et *direkte* og et *indirekte* trusselbilde. Utgangspunktet er her at det generelle konflikt- og spenningsnivået, både i Europa generelt og i nordområdene, var stabilt synkende i perioden 1990-95. I tillegg anså verken NATO eller Norge offisielt Russland lenger som noen fiende. Omvendt framsto heller ikke Norge og NATO som noen militær trussel mot Russland. Konflikt- og spenningsnivået etter den kalde krigen var i steden relatert til usikkerheten om den politiske utviklingen, spesielt i det tidligere Sovjetunionen. Demokratiseringsprosessene i de nye republikkene og den sikkerhetspolitiske integrasjonen med det øvrige Europa kom i perioden ikke til et nivå hvor mulighetene for tilbakefall til mer autoritære regimer kunne utelukkes. Den relativt sett økende strategiske betydning som nordområdene fikk for Russland, kombinert med den reduserte direkte sammenhengen mellom den sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene og Sentral-Europa, forsterket det negative potensialet et politisk tilbakefall i Russland kunne få for norsk sikkerhet.

I relasjon til det *direkte trusselbildet* var den viktigste utfordringen for Norge i perioden 1990-95, å opprettholde Norges samlede avskrekkingsevne. Eller sagt på en annen måte, opprettholde troverdigheten til forventningene om allierte forsterkninger til Norge i en krise- eller krigssituasjon. Som Skogan beskriver det, var det her tre ulike forutsetninger som alle måtte være realisert skulle troverdigheten opprettholdes: **1)** alliert vilje til å komme Norge til unnsetning; **2)** tilstrekkelig overføringskapasitet og **3)** at det oppholdende norske invasjonforsvaret holdt stand til allierte forsterkninger nådde fram. Militær-strategisk var Norges muligheter til å opprettholde troverdigheten i all hovedsak begrenset til den tredje forutsetningen. Politisk var troverdigheten i større grad betinget av Norges evne til innsats og påvirkning for realisering av samtlige forutsetninger. Spesielt den første. Årsaken til det var at

forventningen om allierte forsterkninger til Norge ikke kunne sikres gjennom Norges NATO-medlemskap alene. Selv om det i seg selv innebar at en militær konflikt i nordområdene ville få alvorlige følger for den sikkerhetspolitiske utviklingen i hele Europa og med høy grad av sikkerhet også ha brakt styrker fra USA og europeiske stormakter i kamp med russiske styrker. Skulle avskrekkingsevnen opprettholdes måtte isteden den allierte viljen og evnen i størst mulig grad være klarlagt på forhånd. Den ble i perioden tilfredsstillende demonstrert gjennom den relative opprettholdelsen av det allierte øvelsesnivået og de bilaterale forsterkningsavtalene med USA.

Det lå ingen automatikk bak rekkevidden av NATOs militær-strategiske prioriteringer i nordområdene. I lys av de endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelsene, det reduserte styrkenivået i NATO og det relativt lave konflikt- og spenningsnivået, var det i en viss grad også betinget av Norges evne til å synliggjøre de sikkerhetspolitiske utfordringene i nordområdene. Norges evne til å synliggjøre utfordringene i nord var igjen betinget av Norges påvirkningsmuligheter overfor de viktigste allierte i NATO, spesielt USA. I et amerikansk perspektiv var Norge en del av en større europeisk enhet. Fra et norsk perspektiv var betydningen av, og tilknytningen til, den europeiske enheten diffus. Norges posisjon kan beskrives som en slags mellomposisjon mellom den nordamerikanske og den europeiske dimensjonen i NATO-samarbeidet. Den nordamerikanske representerte den grunnleggende sikkerhetsgarantien, mens den europeiske i stor grad var den allierte premissleverandøren for den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa, også i nordområdene. Norges ikke-medlemskap i EU og assosierte medlemskap i VEU forhindret Norge fra noen formell innflytelse i disse beslutningsprosessene. At VEU i stadig større grad ble den europeiske pilaren i NATO svekket Norges evne til å påvirke den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa. Overfor USA måtte Norge således på egen hånd øke sine bestrebelser for å synliggjøre de avvikende sikkerhetspolitiske utfordringene i nord. At reduksjonen av COB-avtalen, som følge av norsk politisk medvirkning, ble mindre omfattende i Norge enn i andre NATO-land, kan sees som eksempel på viktigheten av synliggjøring av de sikkerhetspolitiske utfordringene i nordområdene for å opprettholde troverdigheten av de allierte forpliktelsene til forsvaret av Norge.

Troverdigheten til de alliertes vilje til å komme Norge til unnsetning var ikke bare betinget av Norges bestrebelser i relasjon til det *direkte trusselbilde*. Det var også betinget av forståelsen av Norge som del av den europeiske sikkerhets-politiske identiteten. I lys av de konfliktdimensjoner som oppsto i perioden 1990-95 var aktiv norsk deltakelse i relevante sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser en viktig forutsetning for å bli del av en slik identitet. Norges deltakelse i samarbeidsprosessene

kan, i lys av den relativt lave grad av *indirekte* trusler i nordområdene³⁰³, ikke tolkes som en sikkerhetspolitisk tilnærming med vikarierende motiver. Årsaken var først og fremst, som nevnt over, at det negative potensialet ved et politisk tilbakefall i Russland var større for Norge enn for de europeiske allierte. For Norge var det viktig å unngå at det bilaterale forholdet til Russland i for stor grad ble påvirket av militære aspekter. Utvikling av, og deltakelse i, samarbeidsprosesser som kunne gi økt politisk fleksibilitet ville igjen øke ryggdekningen og troverdigheten i Norges sikkerhetspolitiske tilnærming i nordområdene og samtidig redusere faren for at norske disponeringer skulle bli misforstått eller oppfattet som fiendtlige. Utviklingen av Barentssamarbeidet bidro i en slik sammenheng til å utvide de politiske, økonomiske og sosiale kontaktene i nordområdet. Samarbeidet hadde ved periodens utløp ikke fått et slikt omfang at de ikke-militære forbindelsene overskygget de militære realitetene. Norges ikke-medlemskap i EU begrenset også den øvrige europeiske oppmerksomheten på de ikke-militære utfordringene. Det var også tegn som tydet på at den for Norge viktige amerikanske forståelsen av det sikkerhetspolitiske tyngdepunktet og utfordringene i nordområdene ble flyttet østover mot Østersjøregionen.

For å motvirke tendensene til at den geografiske og politiske posisjonen i forhold til den europeiske sikkerhetspolitiske identiteten ble stadig mer perifer valgte Norge å øke innsatsen i de samarbeidsprosessene som kunne påvirke Norges sikkerhetspolitiske situasjon. Deltakelse i samarbeidsprosessene ble ansett som så viktig at det i 1995 ble inkorporert i Norges grunnleggende sikkerhetspolitiske målsetning. På en slik bakgrunn hadde Norge i perioden 1990-95 stilt seg positiv til deltakelse i militære operasjoner i regi av både NATO, VEU, FN og OSSE. I tillegg til den reelle viljen til å bidra til utviklingen av fred og stabilitet i Europa som deltakelse representerte, kan Norges sikkerhetspolitiske tilnærming til det *indirekte trusselbilde* i forhold til opprettholdelsen av forventningene om alliert innsats i Norge i en krise- eller krigssituasjon, tolkes på flere måter.

Den sikkerhetspolitiske tilnærmingen må i en slik kontekst først og fremst tolkes som et middel til å styrke forståelsen av Norge som del av en europeisk identitet, for på den måten å kompensere noe for den reduserte sammenhengen mellom den

³⁰³Miljøtruslene i nord var i denne sammenheng av indirekte karakter og kan ha påvirket Norges behov for aktiv deltakelse i de sentrale europeiske samarbeidsprosessene. I denne analysen er de ikke tillagt vekt. Det er begrunnet ut fra hensynet til oppgavens empiriske omfang. Etter mitt syn vil utelatelsen av de alvorlige miljøtruslene i nord likevel ikke påvirke verken oppgavens validitet eller konklusjon.

sikkerhetspolitiske utviklingen i nordområdene og i Europa generelt. Det kan også tolkes som at bidrag etter evne i arbeidet med utviklingen av et fredelig og stabilt Europa var en forutsetning for selv å kunne forvente støtte. Eller som Neumann og Ulriksen uttrykker det: **"...motvirke inntrykket av å være en nettoforbruker av alliertes sikkerhetsgarantier."**³⁰⁴ I relasjon til den tilnærmede multipolære sikkerhetsstrukturen i Europa, kan den norske sikkerhetspolitikken også sees i lys av Snyders sikkerhetsdilemma i alliansepolitikken. Med unntak av resultatet av folkeavstemningen i 1994, hadde Norge i et slikt perspektiv valgt en utpreget samarbeids-strategi. Den kan i denne forbindelse tolkes som et forsøk på å motvirke de negative effektene forståelsen av Norges viktigste allierte som relativt mindre avhengig av NATO innebar. I motsetning til dynamikken i det sikkerhetsdilemmaet som Snyder beskriver, var de positive effektene av et slikt strategivalg for Norge langt større enn de negative. Årsaken til det var at den nasjonale kontrollen over norske styrkers anvendelse ville bli opprettholdt og faren for å bli fanget i en uønsket konfliktsituasjon var således redusert. Skulle derimot den uttrykte viljen til å løpe en viss menneskelig, politisk og økonomisk risiko ikke følges opp med konkret handling ville den sikkerhetspolitiske tilnærmingen til det *indirekte trusselbilde* ha liten eller ingen positiv effekt. Verken i forholdet til Norges posisjon til en større europeisk sikkerhetsidentitet eller i forhold til opprettholdelsen av forventningene om alliert innsats i Norge i tilfellet av en krise- eller krigssituasjon.

8. 4 Konklusjon

Objektivt sett kan vi fastslå at den sikkerhetspolitiske utviklingen i perioden 1990-95 i vesentlig grad styrket Norges sikkerhetspolitiske stilling. I lys av den militære ubalansen i nordområdene var Norge likevel militær-strategisk avhengig av NATO i tilfelle en krise- eller krigssituasjon. I en slik sammenheng kan vi ikke si at den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen i vesentlig grad påvirket Norges avhengighet av NATO.

I forhold til Norges forventninger om allierte forsterkninger i en krise- eller krigssituasjon var situasjonen annerledes. Ikke fordi troverdigheten av allierte forpliktelser overfor Norge var blitt noe mindre, men fordi Norge samlet sett hadde fått en relativt mindre innflytelse i de sikkerhetspolitiske samarbeidsprosesser som

³⁰⁴Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen: "Norsk forsvars og sikkerhetspolitikk", *Norges utenrikspolitikk*, s. 103

påvirket Norges sikkerhet. Avhengigheten av NATO må da sees i kontekst av troverdigheten til Norges samlede avskrekkingsevne. Den var betinget av den allierte stridsevnen i Norge som igjen var betinget av forsterkningsplaner og regelmessig øvelsesvirksomhet. I lys av både færre tilgjengelige styrker og begrensede midler var NATOs planlegging og opprettholdelse av ulike forsterkningskonsepter i Europa underlagt helhetsvurderinger. VEU fremsto i den sammenheng som en stadig viktigere premissleverandør for slike prioriteringer. Norges ikke-medlemskap i EU og assosierte medlemskap i VEU medførte at Norge ikke hadde formell innflytelse i VEUs beslutningsprosess. Norges rolle som premissleverandør for NATOs prioriteringer var, i takt med VEUs tiltagende rolle som den europeiske dimensjonen av NATO, blitt svekket. Det konkrete samarbeidet i NATOs organer, hvor Norge hadde formell innflytelse i beslutningsprosessene, om enn liten, fikk på en slik bakgrunn en stadig større relativ betydning for norsk sikkerhetspolitikk og evnen til å nå den sikkerhetspolitiske målsetningen. I politisk forstand kan vi dermed si at den sikkerhetspolitiske utviklingen i perioden 1990-95 hadde gjort Norge stadig mer avhengig av NATO.

Litteraturliste

Offentlige dokumenter:

St prp nr 1 (1995-96) kapittel 2: Sikkerhetspolitiske rammebetingelser for Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk
<<http://odin.dep.no/fd/publ/fd-fakta/fakta3.html>> (24. 6. 97)

Stortingsmelding nr 16 (1992-93): Hovedretningslinjer for forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98

Stortingsmelding nr 40 (1993-94): Om medlemskap i Den europeiske union

NOU 1978: 8, Forsvarskommisjonen av 1974

NOU 1992: 12, Forsvarskommisjonen av 1990

NOU 1995: 31, Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser
<<http://odin.dep.no/nou/1995-31/index.htm>> (24. 6. 97)

Delrapport til EuropaUtredningen: Utenriks og Sikkerhetspolitikk - Norske interesser i et europeisk perspektiv,
Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen 1992

Konvensjoner og avtaler:

The North Atlantic Treaty : Washington D.C. 4. april 1949

<<http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>> (24. 6. 97)

The Alliance's New Strategic Concept: North Atlantic Council, Roma, 8. november 1991

<<http://www.nato.int/docu/comm/c911107a.htm>> (24. 6. 97)

Taler:

Brundtland, Gro Harlem: Norges plass i det internasjonale samarbeid med vekt på samspill mellom stat og regioner. Internasjonal regionkonferanse,

Oslo Rådhus, 23. januar 1996

<<http://odin.dep.no/smk/taler/96/960123.html>> (24. 6. 97)

Brundtland, Gro Harlem: Dinner Speech - Strong Resolve , 3. mars 1995

<<http://odin.dep.no/html/nofovalt/smk/taler/3-3-95.html>> (24. 6. 97)

Godal, Bjørn Tore: Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget , 30. januar 1996

<<http://odin.dep.no/ud/taler/96/960130.html>> (24. 6. 97)

Godal, Bjørn Tore: Status og videre perspektiv for Barentssamarbeidet ,

Finnmark fylkestings temadag om Barentssamarbeidet, Vadsø 6. juni 1996

<<http://odin.dep.no/ud/taler/96/960606.html>> (24. 6. 97)

Kosmo, Jørgen: Hovedinnlegg til utenriksdebatten , Stortinget 31. januar 1995.

<<http://odin.dep.no/html/nofovalt/depter/fd/taler/95-01-31.html>> (24. 6. 97)

Kosmo, Jørgen: Den sikkerhetspolitiske situasjon i Russland , 18. februar 1995.

<<http://odin.dep.no/html/nofovalt/depter/fd/taler/95-02-18.html>> (24. 6. 97)

Kosmo, Jørgen: Den sikkerhetspolitiske situasjon - utfordringer for Norge , Forsvarets Høgskole, Hovedkurs 40, Oslo 28. april 1995

<<http://odin.dep.no/html/nofovalt/depter/fd/taler/95-04-28.html>> (24. 6. 97)

Kosmo, Jørgen: Forsvars- og sikkerhetspolitikk i et framtidig Norden hvor landene har valgt ulike allianser i det europeiske samarbeid , Det 19. ordinære presidiummøte i Nordisk Offiserunion, 25. august 1995

<<http://odin.dep.no/html/nofovalt/depter/fd/taler/950825.html>> (24. 6. 97)

Kosmo, Jørgen: Langsiktige utfordringer for Forsvaret , Oslo Militære Samfund, 8. januar 1996

<<http://odin.dep.no/fd/taler/96/960108.html>> (24. 6. 97)

Kosmo, Jørgen: NATOs framtidige rolle i Europa , Forsvarets Høgskole - hovedkurs Nr. 41, 18. mars 1996

<<http://odin.dep.no/fd/taler/96/960318.html>> (24. 6. 97)

Nunn, Sam: The Future of NATO in an Uncertain World , SACLANT Seminar 95 , 22. juni 1995, Norfolk, Virginia, USA

<gopher://marvin.nc3a.nato.int:70/00/natodata/PRESS/SPEECHES/95/nunn06.95> (24. 6. 97)

Powell, Colin : The American commitment to European security , IISS Alastair Buchan Memorial Lecture, 7. april 1992. Gjengitt i Survival vol. 34, no. 2, Summer 1992

Fagbøker/artikler:

Abney, Stephen D.: Central Management of Army War Reserves , Army Logistics Management College, Fort Lee, Virginia 1996

<<http://www.almc.army.mil/orgnzatn/alog/marapr/ms084.htm>> (24. 6. 97)

Allison , Graham (red.): Rethinking America's Security. Beyond Cold War to New World Order , W. W. Norton, New York & London, 1992

Andenæs, Johs.: Statsforfatningen i Norge , femte reviderte utgave, Tanum-Nordli, Oslo 1984

Andrén, Nils: Säkerhetspolitik , Utenrikspolitiska Institutet, Stockholm, 1995 (first draft)

Binnendijk, Hans: The Emerging European Security Order , Washington-quarterly, (Autum) 1991

Bird, Victor M.: Americas Post-Cold War Commitment to Norway , Institutt for forsvarsstudier, Oslo 1992

Booth, Ken (red.): New Thinking about Strategy and International Relations , Harper Collins, London, 1991

Brundtland, Arne Olav: Norwegian Security Policy after the Cold War , Utenriksdepartementets artikkelserie (engelsk),

<<http://odin.dep.no/ud/nornytt/uda-072.html>> (24. 6. 97)

Bull, Bernt og Kjølberg, Anders (red.): Norge i det politiske kraftfeltet - Norden og USAs betydning for norsk politikk , J.W. Cappelens forlag / Europa-programmet, Oslo 1993

Bull, Edvard: Norges historie , J.W. Cappelens Forlag - bind 14, 1979

Burchill, Scott og Linklater, Andrew (red.): Theories of International Relation , MacMillan Press. London, 1996

Dahl, Ottar : Grunntrekk i historieforskningens metodelære , 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo. 1994

Doyle, Michael W. : Liberalism and World Politics , American Political Science Review, No, 4 - December 1986

Eide, Vigleik: The Military Dimension In The Transformed Alliance , NATO REVIEW No 4 - August 1992
<<http://www.nato.int/docu/review/articles/9204-4.htm>> (24. 6. 97)

Godal, Bjørn Tore: Regional Cooperation in the European High North , NATO REVIEW No 3 - June 1994
<<http://www.nato.int/docu/review/articles/9403-2.htm>> (24. 6. 97)

Hellevik, Ottar: Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap , 4. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 1983

Holst, Johan Jørgen: Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv , bind 1. NUPI , Oslo 1967

Joulwan, George A. (SACEUR): NATO's military contribution to Partnership for Peace: The progress and the challenge , NATO REVIEW No 2 - March 1995

<<http://www.nato.int/docu/review/articles/9502-1.htm>> (24. 6. 97)

Keohane, Robert O. : Neoliberal Institutionalism - A Perspective on World politics , Westview Press, 1989

Keohane, Robert O. : Neorealism and its Critics , Columbia University Press, New York 1986

Knudsen, Olav F. : Norges nye rolle (debatt-innlegg), Dagbladet 1. desember 1994

Knutsen, Torbjørn L., Sørbø, Gunnar M., Gjerdåker, Svein (red.): Norges utenrikspolitikk , Chr. Michelsens institutt/Cappelen akademisk forlag, 1995

Kosmo, Jørgen: Vanlig møte med USA (replik), Dagbladet 3. januar 1995

Legge, Michael: The Making of NATO's New Strategy , NATO REVIEW
No 6 - December 1991

<<http://www.nato.int/docu/review/articles/9106-2.htm>> (24. 6. 97)

McCausland, Jeffrey D: The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty: Threats From the Flank ,
Airpower Journal, Special Edition 1995

<<http://www.cdsar.af.mil/apj/mccaus.html>> (24.6.97)

Nedimoglu, Necil: NATO and Partner Countries Cooperate in Implementing the CFE Treaty , NATO REVIEW
No 3 - June 1994

<<http://www.nato.int/docu/review/articles/9403-5.htm>> (24. 6. 97)

Page, Melvin E.: A Brief Citation Guide for Internet Sources in History and the Humanities (Version 2.1) 20
February 1996

<<http://www.sv.uio.no/stv/sitat.htm>> (24.6.97)

<<http://h-net2.msu.edu/~africa/citation.html>> (24.6.97)

Skogan, John Kristen: Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk, Institutt for statsvitenskap, UiO 1980

Snyder, Glenn: Deterrence and Defence - Toward a theory of National Security, Greenwood Press, Connecticut 1961.

Snyder, Glenn: The Security Dilemma in Alliance Politics, World Politics, Vol.xxxvi, July 1984 No 4

Tamnes, Rolf : The United States and the Cold War in the High North, Ad Notam, Oslo 1991

Tarschys, Daniel: The Council of Europe: Towards a vast area of democratic security, NATO REVIEW No 6 - December 1994

<<http://www.nato.int/docu/review/articles/9501-2.htm>> (24. 6. 97)

Thompson, Kenneth W. : Schools of thought in international relations, Louisiana State University Press, 1996

Waage, Petter Normann: Den mystiske mannen (kommentar), Dagbladet 4. oktober 1995

Waltz, Kenneth N. : Theory of International Politics, McGraw-Hill Publishing Company, New York 1979

Generelle referanseverk:

NATO's New Force Structures: NATO Basic Fact Sheet, Nr 5 - January 1996

<<http://www.nato.int/docu/facts/nfns.htm>> (24. 6. 97)

The European Security and Defence Identity: NATO Basic Factsheet, Nr 3 - March 1996

<<http://www.nato.int/docu/facts/esdi.htm>> (24. 6. 97)

Partnership for Peace (PFP): NATO Basic Factsheet, Nr 9 March - 1996

<<http://www.nato.int/docu/facts/pfp.htm>> (24. 6. 97)

Key Arms Control Treaties and Agreements (1963-1995): NATO Basic Fact Sheet, Nr 7 - May 1996

<<http://www.nato.int/docu/facts/kacta.htm>> (24. 6. 97)

Fakta om forsvaret 1996 : Forsvarsdepartementet/Forsvarets overkommando

<<http://odin.dep.no/fd/publ/fakta96.html>> (24. 6. 97)

Militær forsterkning av Norge : Faktahefte 01/1996, Forsvarsdepartementet

<<http://odin.dep.no/fd/publ/fd-fakta/fakta961.html>> (24. 6. 97)

Forsvarsbudsjettet 1996: Informasjonshäfte utgitt av forsvarsdepartementet 1995

Samarbeid mellom forsvarsdepartementene i Norge og Russland om forsvarsrelaterte miljøspørsmål:

Pressemelding, Forsvarsdepartementet 20. desember 1995

<<http://odin.dep.no/fd/prm/95/951220.html>> (24.6.97)

Den Vesteuropæiske Union : Europa-Kommissionen - Repræsentation i Danmark, Faktablad Nr. 27/95 16. oktober 1995

<<http://europa.eu.int/offices/dk/dok-pub/fakta/fak27-95.htm>> (24. 6. 97)

Framework for the Barents Manifesto: Barents Information System, 21. juni 1994

<<http://www.itek.norut.no/itek/barent/Sekretariatet/Framework.html>> (24. 6. 97)

Sikkerhet i Nord- Miljøtrusler og sikkerhetspolitikk, Rapport fra seminarserie arrangert av Norsk Student/Young Pugwash

<<http://www.prosus.nfr.no/~ola/pugwash/milj.html>> (24. 6. 97)

Militærbalansen 1995/96: Det internasjonale institutt for strategiske studier (London), norsk utgave ved Den norske Atlanterhavskomiteé.

Air Mobility Command AMC: Factsheet 1996

<<http://www.safb.af.mil/hqamc/pa/facts/craffact.htm>> (24. 6. 97)

Forward...From the Sea: Department of the Navy, Washington, 19. September 1994

<<http://www.ndc.navy.mil/FFTS.html>> (24. 6. 97)

The U.S. Army War Reserve Support Command

<<http://www.ioc.army.mil/WarReserve/page4.htm>> (24. 6. 97)

Avisartikler:

Norge på NATOs B-lag: (reportasje) Dagbladet 23. november 1993

Norge må inn i Vestunionen: (reportasje) Dagbladet 10. august 1994

Forsvarsrådet drøfter landets utfordringer: (reportasje) Aftenposten 17. desember 1994

Slutt på NATOs store øvelser: (reportasje) Aftenposten 3. mars 1995.